LIBRARY OF PRINCETON
THEOLOGICAL SEMINARY

Digitized by the Internet Archive
in 2016

https://archive.org/details/mensaje1212unse_2

MENSAJE

NUMERO ESPECIAL - Nº 123 - OCTUBRE 1963

LIBRARY OF PRINCETON
JAN 2 1964
THEOLOGICAL

REFORMAS REVOLUCIONARIAS EN AMERICA LATINA

VISION CRISTIANA

CUANDO
USTED
VIAJA
POR LAN,
SABE QUE

... hay un respaldo de 34 años de experiencia y buen servicio; que LAN une, en 7 países, 45 ciudades, que su flota de 35 aviones recorre 40.000 kilómetros diarios, vale decir, dan una vuelta al mundo cada 24 horas, que los departamentos LAN de carga, encomiendas y correspondencia dan una inestimable atención, diaria y rápida. Por estas razones, son ya más de 4.000.000 de pasajeros que han preferido viajar por LAN.

VIAJE MAS RAPIDO Y MEJOR, VIA **LAN-CHILE**

EDITORIAL DIFUSION

Distribuidora para América Latina de la revista **MENSAJE.** Le ofrece el servicio de sus agentes, donde usted puede adquirir **MENSAJE:**

ARGENTINA:
Editorial Difusión S. A.
Sarandí, 1067 - BUENOS AIRES

COLOMBIA:
Librería "Nueva"
Carrera 6ª. Nº 12 85 - BOGOTA

COSTA RICA:
Librería "López"
Ave. Central - SAN JOSE

REPUBLICA DOMINICANA:
Editorial "Duarte" C. por A.
Arzobispo Meriño esq. Merced
SANTO DOMINGO

ECUADOR:
Librería "La Prensa Católica"
Benalcázar, 478 - QUITO

GUATEMALA:
Librería "Loyola"
5ª calle, Nº 11-64 - GUATEMALA

MEXICO:
Librería "San Pablo"
Ave. Madero, 61 A - MEXICO
Librería "Biblia, Arte, Liturgia"
Berlín, 17 - MEXICO

PANAMA:
Librería "Claret" - PANAMA

PERU:
Librería "Studium"
Amargura, 954 - LIMA
Librería "Hijas de San Pablo"
Caravaya, 133 - LIMA

PUERTO RICO
Librería "La Milagrosa"
San Sebastián, 103 SAN JUAN

EL SALVADOR
Librería "Lectura Católica"
2ª Ave. Sur y Calle Delgado
SAN SALVADOR

URUGUAY:
Librería "América Latina"
18 de Julio, 2043-g - MONTEVIDEO

VENEZUELA:
Librería "San Pablo"
Plaza Candelaria - CARACAS

Precio del ejemplar fuera de Chile: US$ 0,50

EDITORIAL DIFUSION S. A. Chilena

SAN FRANCISCO, 32 - FONO 392745 - MAC IVER, 205 - FONO 33978
S A N T I A G O

AHORA EN CASTELLANO

"INFORMACIONES CATOLICAS INTERNACIONALES".
publicación quincenal

Expresión ágil y profunda del pensamiento y del acontecer cristianos.

La finalidad de esta edición en castellano de la conocida revista "INFORMATIONS CATHOLIQUES INTERNATIONALES", es la de propiciar que un mayor número de cristianos latinoamericanos se beneficie con la "gran corriente de aire" que, gracias al Concilio, renueva y refresca el rostro de la Iglesia y del Mundo.

En Chile será distribuida por EDITORIAL DIFUSION

PRECIO DE LA SUSCRIPCION — UN AÑO: E° 36,00 (26 números).
NUMERO SUELTO: E° 1,50.

Este precio incluye el envío POR AVION.

CIEN PROBLEMAS DE CONCIENCIA, *Varios Autores*	E°	5,00
PROBLEMAS DE PSICOLOGIA, *A. Ossicini*		1,20
LA DEMOCRACIA Y SUS RAZONES, *P. Pavan*		1,20
LA VIDA MERECE VIVIRSE, (1ª serie) *F. Sheen*		1,90
EL CUERPO MISTICO DE CRISTO, *F. Sheen*		1,80
DIOS SE ENTREGA, *Andrae y Pesch* (Manual para la catequesis bíblica) Antiguo Testamento		11,50
BIBLIA ESCOLAR, *Jacobo Ecker*		5,50
LA BIBLIA ILUSTRADA, *L. Lovasik S.V.D.* (La Historia Sagrada en Láminas a todo color)		9,75
REGLA CRISTIANA BREVE, por *Fray Juan de Zumarraga*		10,50
ETICA MEDICA, por *Edwin F. Healy S.J.*		16,50
PARA PADRES, Medicina, Educación, Padres e hijos, *Dr. A. Ray*		13,20
UNA FUENTE DE ENERGIA, por *C.M. de Heredia*		2,—
LOS FRAUDES ESPIRITISTAS, por *C.M. de Heredia*		2,—
MATRIMONIO EN EL DESTIERRO, por *Fons Jansen*		4,65

LIBROS DE ACTUALIDAD QUE SE PUEDEN ADQUIRIR EN LA

· EDITORIAL DEL PACIFICO

Ahumada 57 - Fono 63121 - Santiago.

ESCRITOS SOCIALES — E° 3,50
Monseñor Manuel Larrín Errázuriz

Recopilación de los escritos y las enseñanzas doctrinarias de Monseñor Manuel Larraín Errázuriz durante 25 años de labor episcopal dedicados al estudio y a las realizaciones en el campo social.

MONSEÑOR CARO, APOSTOL DE TARAPACA — E° 6,50
P. Juan Vanderk Moris

Obra interesantísima sobre la vida apostólica de Monseñor José María Caro Rodríguez, con ilustraciones de la época.

LA BIBLIA Y LOS ULTIMOS DESCUBRIMIENTOS — E° 3,60
Giuseppe Ricciotti

Una nueva dimensión para el conocimiento de las Sagradas Escrituras, a la luz de los más recientes descubrimientos arqueológicos. Edición Ilustrada.

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO — E° 1,50

Estudio crítico del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, DESAL, sobre la tesis, diagnósticos y metas de la Alianza para el Progreso.

PAULO VI — E° 3,20
Monseñor Francisco Vives Estéves

Un libro de insustituíble importancia, en que el autor nos da a conocer la biografía y el pensamiento del Papa frente a los problemas del mundo actual.

Herbert Haag, A. van den Born, Serafín de Ausejo

DICCIONARIO
DE LA
BIBLIA

Tamaño: 17,3 x 25,6 cm. 1080 páginas. Más de 2.500 artículos. 142 ilustraciones, 23 mapas o planos, 38 láminas fuera de texto.

Encuadernación: tela con estampaciones en oro y sobrecubierta:

Precio E° 55.—

A petición, enviamos folleto explicativo de la obra.

HERDER, Editorial y Librería Ltda.
Agustinas 1161, Local 5, Galería Alessandri
Casilla 367, Teléfono: 81517
SANTIAGO

LIBRERIA SAN PABLO

JESUS su vida - tu vida	**P. Thivollier**
Filosofía de la Oración	**Angel González A.**
La mano izquierda de Dios	**William E. Barrett**
La vida de Cristo en su Iglesia	**Jaques Leclercq**
Psicología de la edad evolutiva	**A. Gemelli o.f.m.**
Introducción a la Sociología	**Tristán de Athayde**
Maritain en nuestros días	**Henry Bars**
El orden de los conceptos	**J. Maritain**
Introducción a la Filosofía	**J. Maritain**
Las grandes amistades	**R. Maritain**
Curso de Filosofía	**Régis Jollvet**
La evolución religiosa de los adolescentes	**Louis Guitard**
Suicidio moral	**Van Colllie**
Compendio de la Historia de la Iglesia católica	**Bernardino Llorca**
Breve teología para laicos	**León von Rudloff**
Ensayos sobre el misterio de la Iglesia	**Y.M. Congar**
La Iglesia patrística y la parusía	**Alcañiz-Castellani**
Iniciación en la vida cristiana (Catecismo)	**Varios**
Iniciación en la vida cristiana (guías Catequísticas)	**Varios**
Catecismo bíblico del hogar	**Rubén Martin**
Jalones para una teología del laicado	**Congar**

Alameda 1626 - Teléfonos 89145 - Casilla 3746
Santiago de Chile

SENSACION DE RAPIDO ALIVIO! CON

Mentholatum CALORUB

Un producto nuevo, con el prestigio de Mentholatum, para rápido alivio de dolores musculares, articulares, reumáticos, torceduras, tortícolis o lumbago.

Mentholatum CALORUB

Viene en pomada, no mancha la ropa, no es grasoso y puede usarse las veces que se quiera.

FUNERARIA DEL HOGAR DE CRISTO

SUS UTILIDADES BENEFICIAN EXCLUSIVAMENTE LAS

OBRAS SOCIALES QUE REALIZA EL HOGAR DE CRISTO.

Alonso Ovalle 1495 - Teléfonos 61924 y 88976 - SANTIAGO

DULCERIA "HOGAR DE CRISTO"

Atención completa de

buffet's para

MATRIMONIOS
SANTOS
FIESTAS DE NIÑOS
PRIMERAS COMUNIONES, ETC.

ALONSO OVALLE 1487 - TELEFONO 87949 - SANTIAGO

TEOLOGIA Y VIDA

Revista trimestral de divulgación teológica publicada por la Facultad de Teología de la Universidad Católica de Chile

Publica en Vol. IV Nº 3 - 1963

José Comblin — **El misterio de la Iglesia**
F. Hofmans — **El Cuerpo Místico de Cristo**
E. Viganó — **Iglesia Peregrina y Liturgia**
J. Ochagavía — **La Iglesia en la realidad actual**
B. Villegas — **San Marcos**

NOTAS • CONSULTAS • CRONICA DE LA IGLESIA • LIBROS

REDACCION Y ADMINISTRACION: Alameda 224 — TELEFONO 31515 — SANTIAGO (CHILE)

GRABACION MAGNETOFONICA

aprenda los cantos del libro

"Cantando con Cristo"

Envíe su cinta magnética por correo certificado a nombre de:

EQUIPO LITURGICO
COLEGIO LOYOLA
PADRE HURTADO

FORMA DE PAGO:
Cheque cruzado o giro postal a nombre de "Colegio Loyola"

TARIFA:
E° 3 por hora de grabación didáctica

ENTREGA:
dentro de los diez días se le devolverá su cinta grabada

LA COMPAÑIA DE GAS ESTÁ CON USTED!

Dondequiera que usted viva -dentro de la provincia de Santiago- y aun cuando no haya red de gas instalada, tendrá usted gas... gas envasado... el moderno y portátil SUPERGASCO, el gas sin cañeria que instala, distribuye y sirve la Compañia.
Siendo SUPERGASCO -el gas envasado de la Cia de Gas- jamás le faltará este combustible moderno en su hogar.

PIDA A SU DISTRIBUIDOR GASCO DE SU SECTOR EL SERVICIO DE RECAMBIO DE BALONES

COMPAÑIA DE GAS

Sto. Domingo 1061, Teléfonos 82121 y 60679. Gasco Estación: Alameda 3309 Fono 92886. Gasco-Providencia 2023 Fono 45761.- Gasco Ñuñoa: Irarrázaval 3239 Fono 46553.- Gasco Matta: Avda. Matta 1028 Fono 51174

TALBUS Publicidad

Use GAS

le conviene mucho más

COMPAÑIA DE CONSUMIDORES DE GAS DE SANTIAGO

INGENIERIA Y CONSTRUCCION

SIGDO KOPPERS S. A.

MINERIA
PRODUCCION DE ENERGIA
INDUSTRIA METALURGICA
INDUSTRIAS QUIMICAS Y OTRAS

Alameda B. O'Higgins, 1537 - Fonos: 82795-6-7 - Casilla 13960 - Correo 15
S A N T I A G O

EN COLORES

ECONOMICAS
Y ETERNAS

Las planchas
Ardex
de asbesto-cemento,
en colores, tienen
múltiples ventajas...

Sumamente livianas, flexibles,
economizan en pintura y
mano de obra y son tan durables!

Ardex
el techo en colores
AMARILLO,
GRIS PIZARRA,
ROSADO,
...más decorativo.

Distribuidores: Agencias Graham - Délano - Saavedra Bénard - Sodimac.

PRODUCTOS P PIZARREÑO

JORGE ORELLANA

Llodrá

LA CAMISA DEPORTIVA QUE DOMINA LA CIUDAD

SAN DIEGO 2060 — HUERFANOS 1059

VERNON Joyas Creaciones

- HUERFANOS 967
- TELEFONO 33334
- SANTIAGO-CHILE

LARRAIN Y CIA. LTDA.

FRUTOS DEL PAIS

Sres. Nicolás, José, Ladislao, Máximo Larraín Gandarillas, Mario Aguirre Mac-Kay.

OFICINAS GENERALES: Matías Cousiño 199, Of. 936, Teléfono 381631.
PRODUCTOS: Sr. Eugenio García Huldobro Herreros. Matías Cousiño 199, Of. 935, Tel. 397967.
GANADO: Sres. Jaime Errázuriz Rozas, Gabriel Navarro Zañartu. M. Cousiño 199, Of. 931, Tel. 35792.
PROPIEDADES-ADMINISTRACIONES: Sres. Guillermo Hurtado Cruchaga, Carlos Woenckhaus C. Matías Cousiño 199, Of. 930, Teléfono 35792.
SEGUROS: Sr. Emilio Jorquera Z., Matías Cousiño 199, Of. 936, Teléfono 35792.

EDIFICIO DEL BANCO ESPAÑOL-CHILE - Casilla 42 - Santiago - Telegráfica: LARRACOL

Uriarte y Garmendia Ltda.

ABARROTES Y FRUTOS DEL PAIS

IMPORTACION
Ventas por mayor y menor

EXPOSICION 58-72 - FONOS: ALMACEN 92379 - BODEGA 92008 - OFICINA 93335

ASEGURAUTO

EL MEJOR SEGURO PARA SU AUTOMOVIL

EMPRESA
PESQUERA
DE LANGOSTAS

OTO HNOS:

VALPARAISO
Cochrane 596 - Fono 3826

SANTIAGO
Teléfono 92306
Mercado Central N° 43 - Fono 84298

"EL VINO SERVIDO CON MODERACION EN LAS COMIDAS ES SALUDABLE Y DIGESTIVO"

"TOMEN EN SU MESA VINOS CHILENOS QUE TIENEN FAMA DE "BUENOS EN EL MUNDO ENTERO"

VINOS
UNDURRAGA

Distribuidores para todo el país: DUNCAN FOX Y CO. LTDA.

LUIS AZOCAR ALVAREZ

Notario Público y de Hacienda

Huérfanos 1044 - Primer entrepiso - Fonos 63650 - 89944 - SANTIAGO

ARROZ!!

EXIJA QUE SEA "MIRAFLORES"

EL MEJOR ARROZ

Ahora en envase de 1 Kilo y en Cajitas de 20 saquitos — Haga sus pedidos a:

ECHAVE
S. A. C.

CIA. ARROCERA E INDUSTRIAL MIRAFLORES S. A.
AGUSTINAS 1235, 3er. piso - FONO 82321-2-3 - SANTIAGO

CASA JEANNE D'ARC

MARCELO SAENGER CAPERAN

•

ARTICULOS RELIGIOSOS
REGALOS DE ARTE

Casa fundada en 1872

Ahumada 38 - Fono 86601

91 años al servicio de los católicos de Chile

DEVES, DEL RIO y TORRETI LTDA.

Distribuidores Autorizados

Automóviles - Camiones - Camionetas

D O D G E

- **Repuestos "Mopar"**
- **Motores y ensambles**
- **Baterías**
- **Accesorios**

ESTACION DE SERVICIO

Almirante Latorre 47 - Fono 81982/3
SANTIAGO

GUSTAVO BOETSCH R. Y CIA.

CONSTRUCCIONES AGRICOLAS

Agustinas 1022 - Af. 930 - Fono 84272

DOMINGUEZ, JARA Y ZAÑARTU

Construcciones Económicas Ltda.
Construcciones y Urbanizaciones

AGUSTINAS 1350 — PRIMER PISO — TELEFONO 63107

GUIA PROFESIONAL

DR. GUSTAVO MONCKEBERG B.
OBSTETRICIA
Amunátegui 75, Fono B0096, SANTIAGO

DR. FERNANDO RODRIGUEZ S.
OBSTETRICIA
Amunátegui 75, Fono B0096, SANTIAGO

DR. CARLOS THONET I.
OBSTETRICIA
Obispo Donoso, 5 - 2º piso - Depto. 24
Fonos 495423 - 4802B0
SANTIAGO

DR. EDUARDO PARKER B.
PARTOS - ENFERMEDADES DE SEÑORAS
Monjitas 485 - 1er. piso Fonos: 397491 - 485779
SANTIAGO

DR. EDUARDO SILVA SILVA
ENFERMEDADES DE NIÑOS
Avda. Bustamante, 250-C, Fono 43370, Santiago

DR. JULIO ALLIENDE ARMSTRONG
ENFERMEDADES DE NIÑOS
Huérfanos 198B, Depto 201 - Fono 6307B
SANTIAGO

DR. PATRICIO HEVIA RIVAS
ENFERMEDADES DE NIÑOS
Valentín Letelier 1336, 1er. piso
Depto. A - Fono B5336
SANTIAGO

DR. ALFONSO CLAPS GALLO
PSIQUIATRA
Ahumada 236, Of. 309 - Fono 89088
SANTIAGO

DR. PEDRO NAVEILLAN FERNANDEZ
PSIQUIATRA
Enfermedades nerviosas y mentales - Alcoholismo
Consultas: L. a V. 4½ a 7½
Agustinas 972 - 7º Piso
Oficina 719, Fonos: 64527 y 44747
SANTIAGO

DR. PEDRO NAVEILLAN FERNANDEZ
PSIQUIATRA
Enfermedades nerviosas y mentales - Alcoholismo
Consultas: L. a V. 4½ a 7½
Agustinas 972, 7º piso Of. 719
Fonos Oficina 89933 - Casa 480323
SANTIAGO

Prof. DR. LEONIDAS AGUIRRE MAC-KAY
CIRUGIA PROCTOLOGICA
Teatinos 726, Piso 5º, Fonos 64527 y 44747
SANTIAGO

OSCAR MENESES BRIGUERAS
OLGA ROA DE MENESES
DENTISTAS
Fono 64613 - SANTIAGO

DR. GUILLERMO LABATUT D.
INSTITUTO DE RADIODIAGNOSTICO
Santo Domingo 534 - 1er. piso - Depto. C
Fono 3446B - SANTIAGO

DR. M. ALFREDO CARDENAS MONTERO
LABORATORIO CLINICO
Monjitas, 530 - Fono 31669 - SANTIAGO

PEDRO J. RODRIGUEZ G.
VICENTE GUMUCIO V. - MARTIN GARCIA S.
JULIO RODRIGUEZ A.
ABOGADOS
Huérfanos 812 - Of. 418 - Teléf. 30740 - 334B7
SANTIAGO

EDUARDO BAEZA DONOSO
ABOGADO
Ahumada 254 - Of. 911 - Fono B6729
SANTIAGO

ALVARO RIQUELME VARGAS
EDMUNDO VARGAS CARREÑO
ABOGADOS
Blanco 725 - VALPARAISO

JUAN SIREDEY GANA
ROBERTO ZEGERS DE LA FUENTE
ABOGADOS
Blanco 725 - VALPARAISO

ANDRES COVARRUBIAS ORTUZAR
INGENIERO COMERCIAL U. C.
Organizaciones Administrativas y Contables
Agustinas 715, Of. 604, Fono 31516, SANTIAGO

PATRICIO SILVA Y CIA.
CORREDORES DE PROPIEDADES
COMPRAVENTA - ADMINISTRACION - SEGUROS
Bandera 172 - 7º piso - Of. 10 - Fono 63952
Casilla 13624 - SANTIAGO

GUILLERMO SOTOMAYOR PEREZ COTAPOS
COMPRAVENTA
Propiedades — Seguros Generales
Bandera 172 — 2º piso, of. 16, Fono 65501
SANTIAGO

JAVIER HURTADO SALAS
ADMINISTRACION DE PROPIEDADES
Teatinos 370 - Fonos 60332 - B4B24
SANTIAGO

Fruto de la justicia y de la caridad, es la paz, el orden, la tranquilidad. Pero esta tranquilidad "no tiene nada de común con el aferrarse duro y obstinado, tenaz e infantilmente terco, a lo que ya no existe; ni con la repugnancia, hija de la pereza y del egoísmo, a aplicar la mente a los problemas y a las cuestiones que el variar de los tiempos y el curso de las generaciones, con sus exigencias y con el progreso, hacen madurar y traen consigo como improrrogable necesidad del presente. Para un cristiano consciente de su responsabilidad, aún para con el más pequeño de los hermanos, no existe ni la tranquilidad indolente, ni la huída; sino la lucha, el trabajo frente a toda inacción y deserción, en la gran contienda espiritual en que está puesta en peligro la construcción, aún el alma misma, de la sociedad futura."

Pastoral colectiva del Episcopado chileno sobre "El deber social y político en la hora presente", Nº 35, citando a Pío XII, Discurso de Navidad de 1942.

REDACCION Y ADMINISTRACION: Alameda 1801 - Casilla 10445 - Fono 60653 - Santiago de Chile

SUSCRIPCIONES PARA 1964	CHILE	EXTRANJERO
Un año (10 números)	E° 8,50	US$ 5,00
Dos años	E° 16,00	US$ 9,00
Este número especial	**E° 2,—**	**US$ 1,—**

Distribuidores para Latinoamérica: EDITORIAL DIFUSION S. A. - Casilla 10451 - Santiago de Chile

MENSAJE

DIRECTOR - FUNDADOR

† R. P. Alberto Hurtado Cruchaga, S. J.

DIRECTOR:

Hernán Larraín Acuña, S. J.

SUMARIO

PRESENTACION DEL NUMERO 480

EDITORIAL: Reformas revolucionarias en América Latina 481

INTRODUCCION:

Génesis de una situación prerrevolucionaria, *Alejandro Magnet* 485

Teoría del cambio de estructuras, *José Medina Echavarría* 497

LAS REFORMAS CONCRETAS

AL NIVEL NACIONAL:

La reforma social, o la reforma de las reformas, *Roger Vekemans, S. J.*, 505

La reforma del régimen político, *Francisco A. Pinto* 514

La reforma administrativa, *Edgardo Boeninger* 523

La reforma fiscal, *Sergio Molina* 533

Orientaciones sobre la seguridad social, *Luis Orlandini* 545

Integración del hombre en el proceso económico, *Julio Bazán y Gerardo Claps, S. J.* 554

La reforma agraria, *Jacques Chonchol* 563

La reforma de la educación, *Gabriel Betancur Mejía* 572

AL NIVEL INTERNACIONAL:

La integración económica de América Latina, *Carlos Massad y Rodolfo Hoffman* 584

Integración y cooperación internacional, *Raúl Sáez* 589

INTEGRACION DE LAS REFORMAS:

Necesidad y contenido de la planificación, *Sergio Molina y Edgardo Boeninger* 599

Estructura democrática de la planificación, *Ernesto Schiffelbein* 607

LOS AGENTES DEL CAMBIO:

El estado y las reformas revolucionarias, *Ismael Bustos* 618

Organizaciones de base y cuerpos intermedios, *Ramón Venegas* 627

FACTORES HUMANOS DEL CAMBIO:

La reforma y el ethos cultural, *Roger Vekemans, S. J.* 637

Religión y desarrollo, *Mario Zañartu, S. J.* 645

DATOS HISTORICOS Y SOCIOLOGICOS:

Biografía de tres revoluciones: México, Bolivia y Cuba, *Alejandro Magnet* 652

Tipología socio-económica latinoamericana, *DESAL (Centro para el desarrollo Económico-Social de América Latina)* 667

EPILOGO 678

DIBUJOS: Joaquín Errázuriz

Presentación del número

Hace un año (diciembre de 1962) publicó "Mensaje" un número especial titulado "Revolución en América Latina — Visión Cristiana". El objetivo de dicho número era presentar un diagnóstico de la realidad latinoamericana, llamar la atención sobre el hecho "pre-revolucionario", trazar líneas generales de solución fundadas en la Doctrina de la Iglesia y dar orientaciones generales respecto al modo de enfrentarse a los diversos tipos de "revolución".

Este número especial, "continuación del anterior", está dedicado a precisar las "reformas de estructuras" que han de llevarse a cabo —y con urgencia— si queremos realizar la "revolución cristiana".

Aunque sin pretender agotar el tema, hemos creído conveniente presentar los artículos en forma más o menos sistemática y, por lo mismo, hemos dividido el número en seis secciones.

LA PRIMERA SECCION — "Introducción" — describe la génesis histórica de la situación revolucionaria de América Latina y analiza lo que se entiende por "cambio de estructuras".

LA SEGUNDA SECCION — "Reformas concretas" — se refiere a las reformas que hay que hacer dentro de la nación y en el orden internacional. Dada la imposibilidad de abordar todos los temas, nos limitamos a los más importantes, y así tenemos:

a) DENTRO DE LA NACION: reforma social, política, administrativa, tributaria, de seguridad social, económica, agraria, educacional; b) EN EL ORDEN INTERNACIONAL: integración latinoamericana, relaciones interamericanas, cooperación internacional.

LA TERCERA SECCION — "Integración de las reformas" —muestra la necesidad de planificar las reformas— hay, en efecto, entre ellas una mutua dependencia e influjo recíproco— y precisa el contenido de esta planificación.

LA CUARTA SECCION — "Los agentes del cambio" — muestra el papel que el Estado, los cuerpos intermedios y las organizaciones de base han de tener en la realización de las reformas.

LA QUINTA SECCION — "Factores humanos del cambio" — nos hace ver cómo todas estas reformas, efectuadas POR el hombre y PARA el hombre, tienen necesariamente una dimensión espiritual, cultural y religiosa.

LA SEXTA Y ULTIMA SECCION — "Datos históricos y sociológicos" — nos explica el por qué han fracasado las revoluciones latinoamericanas y nos presenta una tipología socio-económica de Latinoamérica.

Para evitar todo malentendido dejamos constancia de que el orden adoptado en el tratamiento de los temas es un orden "práctico" y no un orden de "primacía". Empezamos por "las reformas concretas" y terminamos por "los agentes de cambio" y por "los factores humanos", pero esto no significa, ni mucho menos, que la necesidad de reformar las estructuras haya de prevalecer sobre lo humano. Es urgente "reformar" las estructuras, y esto en servicio del hombre, PARA el hombre. Pero es fundamental que estas reformas sean hechas POR el hombre, consciente y libremente asumidas. Es el hombre —el hombre en toda su profundidad y plenitud— lo que, ante todo, interesa. No ha de subordinarse, por tanto, el hombre a las reformas socio-económicas sino que éstas han de subordinarse al hombre. Y para que sean realmente "humanas" no basta que sirvan al hombre sino que es absolutamente necesario que sean llevadas a cabo por el hombre.

Mensaje

el mensaje cristiano frente al mundo de hoy

Reformas revolucionarias en América Latina

En diciembre del año pasado publicaba "Mensaje" un número especial titulado: "Revolución en América Latina". El número levantó cierta polvareda aunque nosotros —créasenos o no— sólo pretendíamos llamar la atención sobre hechos evidentes y dar orientaciones generales.

Veíamos, y seguimos viendo, a una masa CADA VEZ MAS CRECIENTE de latinoamericanos tomar conciencia de SU MISERIA, de su fuerza, y de la injusticia de lo que con el nombre de "orden" político, jurídico, social y económico se les obliga a aceptar. Y, evidentemente, esa inmensa mayoría no está dispuesta a aceptar más y exige un cambio radical y rápido.

"La revolución está en marcha" — escribíamos. Y nos pareció que la actitud más propia del cristiano no era cerrar los ojos a lo evidente sino enfrentarse con valentía a los hechos y buscar el modo de "cristianizar" la inevitable revolución.

Quizás pecamos de ingenuidad. Para nosotros la palabra "cristianizar" significaba realmente mucho. No la entendíamos como un simple adorno retórico sino como algo substancial, como levadura suficientemente poderosa para transformar cualquier masa. Cristianizar la revolución en marcha significaba para nosotros despojarla de violencia injusta, de resentimientos, de odios y egoísmos; significaba no suprimir la libertad y los derechos del hombre sino, por el contrario, hacer que esa libertad y esos derechos no fuesen monopolio de una pequeña minoría sino se extendiesen a TODOS los latinoamericanos.

No usamos la palabra "revolución" para "épater le bourgeois", para paladear nuestra "audacia", para transigir con la moda o para conquistar simpatías marxistas. La usamos —y la seguiremos usando— porque nos parece la palabra más apropiada.

Nos han acusado de propiciar la revolución a sangre y fuego, la destrucción de todo lo que existe, la violación del orden instituído por Dios, la implantación del caos, la negación de todo pasado y de toda tradición. Al parecer consideraron "accidental" lo que para nosotros era "esencial": el carácter CRISTIANO de la revolución.

Un cristiano es hijo de la esperanza; y la esperanza es una virtud que enseña a luchar con alegría y a desafiar aún lo que humanamente aparece imposible.

¿Qué otra palabra podríamos haber usado? ¿Evolución? Pero la palabra evolución sugiere

un cambio indeliberado, gradual y lento, y lo que necesitamos es precisamente un cambio consciente y rápido. En cierto sentido la evolución es un lujo que pueden permitirse los países "desarrollados" y las clases poderosas, pero ¿qué sentido tiene para la inmensa mayoría?

Tampoco faltaron otras sugerencias: "consagración", "restauración". Pero lo cierto es que una verdadera "revolución" se está gestando en América Latina motivada por una tremenda injusticia. El pueblo, y con razón, no cree en "evoluciones" ni en "consagraciones" vagas. Pide y exige un cambio radical, integral, rápido. No llamar a esto "revolución" nos parece simplemente ceguera.

Por eso hablamos de revolución pero de revolución "cristiana". Y lo hicimos confiados —apoyados en la esperanza— de que el cristianismo es suficientemente poderoso y capaz de orientar y fecundar cualquier revolución.

Somos menos pesimistas y menos derrotistas que muchos otros; pero no nos pesa y no creemos tener que arrepentirnos de esto.

Tenemos plena conciencia de que una "revolución" se impone y esperamos con no menos plenitud que esta revolución sea auténticamente cristiana; que respetará, por consiguiente, todo lo que nuestras culturas y tradiciones tienen de positivo, pero que no se contentará con "pseudo-órdenes" sino que se esforzará lealmente en acabar con falsedades, hipocresías e injusticias.

Se nos ha acusado de ignorar los valores religiosos y sobrenaturales y de insistir exclusivamente en los valores materiales: reformas sociales, económicas, políticas. A los que nos acusan les recordamos simplemente unos cuantos trozos evangélicos. "Tuve hambre y me disteis de comer; tuve sed y me disteis de beber; peregriné y me acogisteis; estaba desnudo y me vestisteis; enfermo y me visitasteis; preso y vinisteis a verme" (Mt. 25,35). "El que tuviere bienes de este mundo, y viendo a su hermano pasar necesidad le cierra sus entrañas ¿cómo morará en él la caridad de Dios?... No amemos de palabra ni de lengua sino de obra y verdad" (I. Jo., 3,17) "Pues el que no ama a su hermano, a quien ve, no es posible que ame a Dios, a quien no ve... Y nosotros tenemos de El este precepto, que quien ama a Dios ame también a sus hermanos" (I. Jo., 4,20).

Cristo nos da claro ejemplo. "No sólo de pan vive el hombre" —dirá al demonio en el desierto— pero no vacila en multiplicar los panes para alimentar a una muchedumbre hambrienta.

Luchar por la justicia aquí en la tierra no es ignorar o minimizar la destinación sobrenatural del hombre, su divina filiación. No podemos transformar esta tierra en la meta suprema de nuestras aspiraciones. Somos hijos de Dios y para nosotros el tiempo no es sino escala que conduce a la eternidad. Pero el Reino de Dios — no lo olvidemos — empieza aquí en la tierra. Cristo plantó su tienda entre nosotros (Jo. 1,14) y nuestra misión es continuar en la historia la encarnación redentora de Cristo. El cristiano no es un peregrino fantasma —eterno nostálgico de futuros paradisíacos o de pasadas grandezas— sino "hombre del presente", sal, levadura, antorcha. No podemos, por tanto, esperar pasivamente "el fin de los tiempos" sino que tenemos que cristianizar el mundo en que vivimos y del que somos responsables; tenemos que transformarlo, fecundarlo, y si es necesario hacer estallar los viejos odres.

Se nos ha acusado de ir contra las enseñanzas pontificias, y se han citado textos de Pío XII y de Juan XXIII. Es muy cierto que Pío XII condena la "revolución", pero no es menos cierto que siempre se refiere a la revolución que de hecho se ha producido en la historia, es decir, a la revolución injustamente violenta, impregnada de odio, de venganza y egoísmos. Pero el mismo Pío XII no vacila en denunciar "sistemas" imperantes y en propiciar urgentes "cambios de estructuras" — es decir, en nuestra terminología, cambios "revolucionarios". Bástenos como confirmación citar algunos textos:

> "La Iglesia no puede dejar de ver que el obrero, en su esfuerzo por mejorar su condición, se estrella con un **sistema social**, que, lejos de conformarse a la naturaleza, se opone al orden establecido por Dios y al fin que El ha asignado a los bienes de la tierra" (Mensaje de Navidad, 1942).
>
> "Ni es únicamente el estado social de los obreros y de las obreras el que requiere retoques y reformas, sino que es **toda la estructura de la sociedad**, en su integridad y complejidad, la que necesita ser enderezada y mejorada, estando como está profundamente trastornada en su conjunto" (Alocución a los trabajadores italianos, 13 de junio de 1943).

Pero las palabras de Pío XII van más allá. No se contenta con una elegante y acompasada evolución sino que exige un cambio "radical", "fundamental":

> "Es todo un mundo lo que hay que **rehacer desde sus cimientos**; lo que es preciso transformar de **selvático en humano**, de humano en divino..... Millones y millones de hombres claman por un **cambio de ruta** y miran a la Iglesia de Cristo como al poderoso y único timonel que, respetando la libertad humana, pueda ponerse a la **cabeza de tan grande empresa**..... No es éste el momento de **discutir**, de buscar nuevos principios y de señalar nuevas metas y objetivos. Unos y otros..... esperan sólo una cosa: **su realización concreta"** (Dal Nostro Cuore, 10 de febrero de 1952).

Si hacemos una breve exégesis nos encontramos con a) rechazo de bizantinismos románticos o interesados ("no es éste el momento de discutir"); b) cambio radical ("rehacer desde sus cimientos"); c) cambio integral ("todo un mundo"); d) urgencia ("esperan sólo una cosa: su realización concreta"). ¿No es esto lo que llamamos revolución cristiana?

Y a la luz de Pío XII nos parece simplemente pueril tratar de buscar en la maravillosa "Pacem in terris" de Juan XXIII la condenación de la "revolución cristiana". Es cierto que el Papa no aprueba a los que, aunque de "gran corazón", "encontrándose frente a situaciones poco o nada conformes con los dictados de la justicia, e impulsados por el deseo de renovarlo todo, se dejan llevar de un ímpetu de proporciones cuasi-revolucionarias". A estos "impulsivos" les recuerda el Papa "que todas las cosas adquieren su crecimiento por etapas sucesivas, y así, en virtud de esta ley, en las instituciones humanas nada se lleva a un mejoramiento sino obrando desde dentro, paso a paso".

Pero ¿se refiere el Papa a los que propician una revolución "cristiana"? De ninguna manera. Basta leer el párrafo siguiente, en que se cita a Pío XII, para darse cuenta de que la revolución a la que alude es la revolución injustamente violenta, fundada en el odio y, por lo mismo, no cristiana. Las "etapas sucesivas" y el "paso a paso" de la Encíclica no significan que haya que postergar las reformas. Aunque muchos así lo anhelen, esta interpretación sería simplemente absurda y estaría en contradicción con el pensamiento pontificio. Lo que el Papa condena, y con razón, es un cambio inorgánico, un cambio impuesto desde fuera y que violente a los hombres al no adecuarse a sus reales necesidades y aspiraciones, un cambio precipitado e inmaduro. La revolución cristiana no pretende quemar esas necesarias etapas. Va "paso a paso" —sabiendo que sin preparación toda reforma está condenada al fracaso— pero sabe que hay que ir a pasos rápidos y está dispuesta a hacerlo. Es un cambio integrado en el hombre, el que nos recomienda Juan XXIII pero no un paso timorato o cansino.

Se nos ha acusado de denunciar defectos y de no aportar soluciones. "¡Es tan fácil proponer cambios de estructuras y otras lindezas! pero ¿qué cambios?, ¿cómo realizarlos?"

Este número especial de "Mensaje" es precisamente la respuesta a esta objeción, por lo demás demasiado fácil.

En nuestro número de diciembre sólo pretendíamos presentar un diagnóstico de la realidad latinoamericana y bosquejar orientaciones. Pero ahora —en gran parte obligados por una lógica de continuidad, aunque también estimulados por críticas desafiantes— apuntamos hacia soluciones concretas. Si en el número de diciembre nos limitábamos a dar normas frente a la revolución en marcha, queremos indicar ahora cuáles han de ser los contenidos y las formas de la "revolución cristiana".

Y de antemano queremos desvirtuar posibles objeciones. Así como se nos atacó en nuestro número pasado por defender un reformismo "abstracto", se nos atacará ahora, muy probablemente, por adentrarnos en lo "concreto". Y no faltarán quienes digan que estamos haciendo "política".

Pero nuestros contradictores se equivocan. Y se equivocan por la sencilla razón de que nunca han pensado mucho sobre doctrina y política.

En el número pasado nos limitamos estrictamente al terreno de los hechos y al terreno de la doctrina. Ahora —eso no lo negamos— dejamos el campo de la pura doctrina pero sin descender al campo político.

Sin matices el mundo sería fofo y monótono. La pasión es enemiga de los matices, pero la inteligencia a la larga se impone sobre la pasión.

Ahora bien, es necesario entender que

se puede "concretizar" el campo de la doctrina sin necesidad de caer en el terreno de la política contingente.

Hacer "política" —no nos referimos ahora a la "alta política" sino a la política partidista— significa, en primer lugar, una estrategia para captar el poder y, en segundo lugar —supuesto que se detenga el poder—, un juicio y una decisión acerca de las metas viables y acerca de los medios eficaces para el logro de esas metas.

Algunos artículos de este número se limitan a proyectar la doctrina en el campo de los hechos pero otros —dando un paso más— muestran "modelos"[1] de reformas estructurales. Y esto no significa hacer política, ya que no indicamos —y no nos toca a nosotros hacerlo— las últimas soluciones concretas que exige su aplicación.

Y si todavía nos acusan de "abstracción", querrá decir que nos acusan de no hacer política contingente y ¡bendito sea!

Siendo este número la continuación del número de diciembre — "Revolución en América Latina" — nos ha parecido conveniente limitarnos al terreno de lo socio-económico y socio-político. De ninguna manera pretendemos reducir el "desarrollo humano integral" a estos dos aspectos. Sería absurdo y anticristiano. Fundamental para la vida de los pueblos son y serán siempre esos ideales que trascienden las urgencias puramente materiales: ideales de belleza, de verdad, de amor, de plenitud. Una sociedad sin estos ideales sería una sociedad estéril, paralítica y destinada a la muerte.

Propiciar reformas de estructuras sociales, políticas y económicas no es, por consiguiente, reducir las reformas exclusivamente a estos campos. Pero no podemos en este número abordar el tema "desarrollo humano integral". El tema es tan amplio, complejo e importante que merece ser tratado de un modo directo y en otro número especial.

Nos limitamos a los aspectos sociales, políticos y económicos porque son los que están más inmediatamente ligados al hecho de la "revolución en marcha", y porque son también prerequisitos o condiciones de todo auténtico "desarrollo humano".

Un pueblo "subdesarrollado" que pretenda justificar a su subdesarrollo invocando la grandeza y altura de sus ideales culturales, es un pueblo que se evade de la realidad y que traiciona su misión histórica.

De ninguna manera debe sacrificar sus ideales, pero debe luchar con todas sus fuerzas por superar su subdesarrollo social, político y económico; debe luchar por que TODOS sus ciudadanos PUEDAN alcanzar un standard de vida aceptable, y logren así —liberados de injusticias, de amarguras y desesperaciones— dar salida a sus anhelos más profundos y trascendentes y realizarse en plenitud.

Por lo mismo, no debemos separar los dos planos. Es cierto que el desarrollo socio-económico no agota el concepto de desarrollo humano integral, pero no es menos cierto que un auténtico desarrollo humano supone el desarrollo socio-económico.

En efecto, si un pueblo es social, política y económicamente subdesarrollado, es porque no vive suficientemente ciertos valores positivos —rigor científico, eficiencia tecnológica, sentido de responsabilidad, etc.— sin los cuales todo desarrollo económico es simplemente imposible. Pero un pueblo que no ha encarnado esos valores "humanos" no tiene derecho a llamarse "humanamente" desarrollado. Debemos respetar y amar los "ideales", pero esos ideales han de ser metas encarnadas en la vida y no simplemente "ensueños" compensatorios.

Y terminamos esta Editorial recordando lo que —aunque inútilmente al parecer— recordamos en el número especial de diciembre. "Tenemos clara conciencia de abordar un tema difícil y delicado. Por lo mismo, nos hemos esforzado por presentarlo en forma suficientemente completa pero de ninguna manera pretendemos agotar la materia. Necesariamente quedarán aspectos no tratados o tratados someramente. No olvidemos que no se trata de un libro sino de una revista. Confiamos en que en números próximos otros artículos vendrán a llenar los inevitables huecos y a responder a los posibles interrogantes que queden abiertos". Pero ¡por favor! que no gastemos tinta, papel e ingenio en discutir sobre si conviene o no conviene el uso de la dichosa palabra "revolución".

MENSAJE

1 En un próximo número continuando la línea definitoria de "Doctrina, Ideología y Política" (cf. *Mensaje*, N° 120, julio 1963, págs. 309 320) - se referirá el P. Vekemans a los "modelos" de reformas estructurales.

Introducción

Génesis de una situación prerrevolucionaria

Alejandro Magnet

En una inquisitiva mirada de conjunto a nuestra historia americana, el autor, periodista, escritor y analista-político de DESAL, nos descubre la compleja variedad de causas y circunstancias que en el transcurso de cuatro siglos han ido madurando un ambiente prerrevolucionario.

Inicialmente, el relajamiento moral y el no-cumplimiento de las disposiciones reales, y posteriormente la prematura gesta emancipadora que no sólo dejó intactas las estructuras sociales vigentes, sino que aterrizó en la república liberal, el caudillaje, el militarismo y la desintegración internacional, son algunos de los factores que han contribuído a cargar esta atmósfera tensa que actualmente respiramos.

El compromiso y su corrupción

Según los cálculos de Angel Rosenblat, en todo el territorio comprendido entre el Atlántico y el Mississippi, a la fecha de la llegada de los primeros colonos ingleses, no vivían más de unos 150.000 indígenas. En cambio, en lo que sería la América Española y Portuguesa habitaban unos doce millones y, tal vez, más.

Los ingleses ni pensaron en mezclarse con los indígenas y no pudieron o no quisieron utilizarlos como mano de obra. Más bien "trataron de pasar inadvertidos o, a lo sumo, considerar al indio como una parte del elemento físico selvático que tenían que vencer y hacer desaparecer".[1]

Los españoles no podían hacer desaparecer, como a un obstáculo natural más, a doce millones de indígenas. Hubiera sido, obviamente, un crimen y, además, una estupidez desde el punto de vista estrictamente utilitario. Los españoles eran incapaces de ambos y trataron de conciliar las exigencias de la moral cristiana y los intereses de la conquista y la colonización. Así nació la encomienda y con ella una estructura social básica de la sociedad latinoamericana, que ha condicionado la historia del continente hasta nuestros días.

En su testamento, abierto en 1505, Isabel la Católica había dejado dispuesto como norma para sus sucesores que "no consientan ni den lugar a que los indios vecinos y moradores de las dichas Islas y Tierra Firme ganadas y por ganar (en América), reciban agravio alguno en sus personas y bienes: mas, manden que sean bien y justamente tratados". Treinta y dos años más tarde, cuando la conquista estaba ya mucho más avanzada, si bien no completada todavía, el Papa Paulo III emitió su bula **Veritas Ipsa** para advertir a los fieles que "los dichos indios y todas las demás gentes que de aquí adelante vinieren a noticia de los cristianos, aunque estén fuera de la fe de Cristo, no están privados, ni deben serlo, de su libertad, ni del dominio de sus bienes, y que no deben ser reducidos a servidumbre".

Los católicos contemporáneos de otras instrucciones de los papas, como las encíclicas **Rerum novarum**, **Quadragesimo anno** y otras posteriores ya saben por experiencia que las enseñanzas pontificias no siempre son seguidas por los que se declaran hijos de la Iglesia.

En el hecho, ésta terminó por aceptar la insti-

[1] Waldo Frank: **Primer Mensaje a la América Hispana.**

tución de la encomienda como una especie de transacción entre la norma de respeto a la libertad de los indios y la necesidad de civilizarlos mediante la predicación del Evangelio y la práctica del trabajo regular. En virtud de la encomienda, el Rey entregó a los conquistadores, a la vez como premio y responsabilidad, primero por el tiempo de su vida y luego en forma hereditaria, un número de indios que quedaban a su cuidado. Los indios debían trabajar para el español, pero éste, a su vez, tenía el deber de hacerlos adoctrinar en la fe cristiana y pagarles debidamente su trabajo en alimentos, ropa e incluso dinero efectivo. Ordinariamente, la encomienda acompaña a un "repartimiento", esto es, a la merced de una extensión de tierra, a menudo muy extensa, otorgada por el Rey con el título del dominio eminente que la corona española se atribuyó sobre los países americanos.

Por otro lado, se creó la Mita, reclutamiento de indios para trabajos estimados de interés público, por períodos de tiempo variables (hasta de un año) que podían repetirse (y de hecho se repetían) en la vida de un indio. Con la Mita se explotaron las minas y se hicieron no sólo las obras públicas sino también las casas de los particulares.

Estas instituciones estaban demasiado expuestas a la corrupción de la naturaleza humana, facilitada en este caso por dos factores: los extremos desniveles de todos los elementos de poder existentes entre los conquistadores provenientes del país más fuerte, quizá, de Europa en ese momento, y los indios pertenecientes a culturas de la piedra y el bronce; y las dificultades que la autoridad central española encontraba inevitablemente para controlar el cumplimiento de sus leyes en países tan lejanos y por súbditos con personalidades tan poderosas e individualistas como eran los conquistadores y primeros colonos. Ambos factores como que se multiplicaban y los dos determinaron un tercer hecho cuya influencia ha sido perdurable también en otro aspecto de la evolución latinoamericana: el de la expansión prodigiosamente rápida del poder español por todo el continente americano. Las colonias inglesas del Atlántico se formaron mediante un largo proceso de crecimiento y organización territorial (Virginia 1607-Georgia 1732) hasta llegar a cubrir una superficie total no mayor que la de la actual Venezuela. Resulta casi increíble, en cambio, que un hombre que podía haber estado con Cortés en la conquista de México (1519) podía también figurar entre los fundadores de Santiago de Chile, veintidós años más tarde, en territorios situados a casi 7.000 kilómetros más al sur. En el espacio de una generación, andando a pie o, en el mejor de los casos, a caballo, los conquistadores se apoderaron prácticamente de un imperio que alcanzaba desde California inclusive hasta el extremo sur de América.

Se acata, pero no se cumple

En esa empresa gigantesca, por su misma desmesura, se dio quizá más que en otras lo mejor y lo peor, y resultó imposible que una autoridad moral y política ordenadora pudiese hacer cumplir estrictamente sus disposiciones. Lo notable es que hubiese una sostenida y larga lucha por organizar, conforme a un sincero ideal de justicia y fraternidad, esa nueva y heterogénea sociedad que comenzaba a amasarse en la América Española.

La igualdad entre conquistadores y conquistados se planteaba sólo en el terreno religioso. Sería de un infantil anacronismo exigir de aquella sociedad una igualdad política que no existía ni en los más avanzados estados europeos de la época. En el hecho, la sociedad hispanoamericana constituída sobre la base de la encomienda tomó un perceptible aire feudal y medioeval, como los mismos contemporáneos lo advirtieron al adaptar las instituciones, u otros, poco más tarde, al describirlas.[2]

Pero el sistema feudal que había logrado florecer, y con qué dificultades, en el clima de fuerte religiosidad de la Edad Media y, en las circunstancias concretas de la Europa Occidental, degeneró rápidamente a la sombra de las montañas y selvas de América.

La Iglesia y la autoridad real fueron los campeones del proceso de integración social que significaba el cumplimiento efectivo de las normas éticas y jurídicas de la encomienda y de todo el sistema de protección de los derechos del indio o de lo que ahora se llamarían las clases populares. El surgimiento de la América luso-española como sociedad nueva y distinta, extraordinaria en variedad y riqueza de posibilidades, se debe en gran parte a ese impulso generoso.

"La legislación de Indias no fue exactamente aplicada, es verdad —escribe Carlos Pereyra.[3] Pero la historia debe registrar la lucha permanente que se trabó entre la corona, defensora de la causa indígena, y el interés de los explotadores. Si los mandatos del soberano quedaron frecuentemente incumplidos, la razón debe buscarse en que sus preceptos equivalen al voto de una oposición, pues el poder efectivo no era el de los reyes, sino el de los pobladores. Lo detentaba el criollo. Por lo que respecta al conflicto social, virreyes, gobernadores y magistrados eran representantes de la voluntad respetable, pero sin fuerza coactiva de la corona. Lo que el Rey manda **se obedece y no se cumple.** Tal es la expresión de la realidad.

"Sin embargo, hubo siempre una fuerza moderadora de las iniquidades. Unas veces el propio encomendero se limitaba, ya por interés, ya por deber de conciencia. Pero si él extremaba sus actos y las autoridades no le iban a la mano, se oía la protesta que los religiosos formulaban a veces con una acritud estridente".

Con el tiempo, y a medida que fue decayendo la fe y la eficacia de la moral que se alimentaba de esa fe, se fue debilitando también "la fuerza moderadora de las iniquidades" a que alude Pereyra.

---

[2] "Cada particular se estima tanto con lo que posee que se considera como un pequeño soberano en sus mismas tierras, siendo dueño absoluto de ellas, y casi sin otra sujeción que la de su arbitrio . . . y toda la autoridad que tienen los Corregidores no es más de la que quieren darle los vecinos más condecorados." Así veían las cosas, doscientos años después de Pizarro y La Gasca en el Perú, Jorge Juan y Antonio Ulloa en sus **Noticias Secretas de América.**

[3] Carlos Pereyra: **Breve Historia de América.**

Don Salvador de Madariaga, historiador insospechable a este respecto, comenta:

"Y como el espíritu religioso había sido siempre el verdadero manantial de fuerza y de virtud de la administración española, tanto la eficacia del Estado y de la Iglesia como la organización y vida general de los reinos del Nuevo Mundo tenían que decaer con la decadencia del espíritu religioso. Cuando Ulloa y Jorge Juan pasan por el Perú, las instituciones fundadas para proteger a los indios se habían trocado en un instrumento más de opresión".[4]

La economía y la moral

Don Miguel de Unamuno decía que España es una nación medioeval que atraviesa los siglos sin aprender nada de ellos. Y él mismo corroboraba cierto aspecto de esa afirmación con su famoso "Que inventen ellos", los modernos, los europeos técnicos y capitalistas.

La corrupción de la obra americana de esa España medioeval o medievalista significó, con el triunfo del egoísmo individual y del espíritu de lucro, la asimilación de un aspecto del capitalismo que comenzaba a afirmarse en Europa y cuyos productos industriales llegaban a América en cantidad creciente, primero a través de España y luego directamente por la vía del contrabando. Se trataba principalmente de productos de lujo o adorno para las clases altas que sentían el menosprecio por la técnica, el que deja a otros el cuidado y los beneficios de las invenciones.

En la América Española, el desdén por la actividad económica y la técnica moderna conforme a la naciente dinámica capitalista que daba su vigor al desarrollo de otros países, se combinó con la afirmación progresiva pero siempre subrepticia o vergonzante del espíritu de lucro. Este llevó así, más que a una explotación racional de los recursos naturales, a la explotación del trabajo humano de las masas indígenas, en taimada contradicción con las normas éticas y jurídicas socialmente reconocidas.

La disociación entre moral religiosa y conducta práctica, sobre todo en el terreno de las relaciones socio-económicas, pero manteniendo el acatamiento formal a las normas sociales tradicionales y las estructuras determinadas por ellas, tuvo un doble efecto. Impidió, por un lado, una concepción y un desarrollo económicos que hubiesen tenido todos los defectos y acarreado todos los sufrimientos que acarreaba el naciente capitalismo, pero habrían significado también la entrada en juego de poderosos factores positivos. Privó, por otra parte y como se ha dicho, de su eficacia profunda, al sistema de la encomienda y a toda la legislación protectora de indios. Se disolvió así el fundamental y más valioso de los nexos entre los dispares grupos del conglomerado social hispanoamericano; se detuvo el proceso unificador cuya posibilidad se había abierto con la colonia y se congeló la estratificación que dejaba a una delgada nata blanca asentada sobre capas cuyo color y situación económica se hacían, por lo general, más y más sombrías hacia la base. En la misma medida en que se debilitó la conciencia religiosa desapareció también la posibilidad de crear una conciencia social común, mientras por su lado el estagnamiento económico eliminaba toda posibilidad práctica de movilidad social.

La disociación entre ética y actividad económica significó también una escisión en otro plano de la conciencia colectiva: el político. Los grupos dirigentes se fueron acostumbrando, con un cinismo más o menos consciente, a los verdaderos abismos que podían producirse y en el hecho se produjeron entre la práctica y las doctrinas oficialmente proclamadas. En el terreno político y administrativo esta separación se hizo tempranamente mediante la ya citada fórmula de "se obedece (o se acata) pero no se cumple". Toda la vida hispanoamericana como que se desdobló íntimamente y se hizo, por decir así, esquizofrénica, mientras en la realidad exterior esa dicotomía se proyectaba en el contraste entre los pequeños grupos de señores blancos y europeizados y las grandes masas indias y mestizas, y entre las miserables chozas y aldeas y los palacios y catedrales de piedra labrada primorosa y hasta amorosamente... por los indios.

Subdesarrollo en la abundancia

Hay que evitar, sin embargo, cargar las tintas sombrías del cuadro por un error de perspectiva al proyectar en el pasado, anacrónicamente, los conceptos del presente, o por no considerar las ventajas que significó para los indígenas americanos la intromisión de los españoles, sin perjuicio de los crímenes que éstos pudieron cometer o de sus errores. En todo caso bien conviene tener presente que la acción colonizadora de España estuvo inspirada por un sentido moral, por una concepción del hombre, que la hicieron mucho más humana que la de otras naciones que tuvieron más "éxito".

Al final de la Colonia, el barón Humboldt[5] anotaba que "no puede ponerse en duda que entre los trópicos, en la parte del Nuevo Mundo donde no penetró la civilización hasta Cristóbal Colón, ha aumentado considerablemente el número de los naturales".

El aumento quizá pudiera estimarse considerable para el pausado ritmo de crecimiento demográfico de la época. En el hecho, no parece, sin embargo, que la población de la América Española subiera entonces de 16 millones, a los que había que agregar unos tres millones de brasileños, incluídos entre éstos un millón de esclavos negros. De esta manera, la población del Nuevo Mundo ibérico había aumentado en, aproximadamente, un 60% en el curso de 300 años. En algunos países la población de raza indígena bajó hacia 1650, como ocurrió principalmente en México y Perú, pero el mestizaje significó no sólo un fuerte aporte demográfico sino la creación de una especie de puente humano entre la evolucionada minoría blanca de los conquistadores o sus descendientes y la gran masa

[4] Salvador de Madariaga: **Cuadro Histórico de las Indias.** Juan y Ulloa pasaron por el Perú en 1735.

[5] **Voyage aux régions équinoxiales du Nouveau Continent, fait en 1799, 1800 et 1804.**

de la población autóctona, en un estadio cultural mucho más retrasado. En el hecho, sin embargo, la mayoría de los mestizos se incorporó al medio materno indígena.

Segun los cálculos de Humboldt, los 19 millones de iberoamericanos se dividían así: 45% de indios puros, 32% de mestizos de toda suerte, incluso mulatos y sus variaciones; 4% de negros y un 19% de blancos hacia el final de la colonia.

Posteriormente y sobre la base de un análisis más científico de los datos disponibles, acopiados por Rosenblat e interpretados por Debuyst[6] se ha llegado a cifras no muy diferentes para 1825, esto es, para el comienzo de la era republicana. Ellas serían las siguientes para una población total de 22,7 millones: Indios, 35,6%; mestizos, 27,1%; negros, 17,8%, y blancos, 18,8%.

Lo que importa para el caso es que los blancos, que formaban el grupo dirigente, no eran en modo alguno más de la quinta parte de la población total. Esta situación global sufría numerosas variaciones de un país a otro. En el virreinato del Perú, por ejemplo, según Luis Alberto Sánchez[7], la proporción de blancos alcanzaba sólo al 8%, en tanto que el 70% era de indios y negros, y los mestizos no eran sino alrededor de un 22%.

Sin perjuicio de las iniquidades que podían cometer los encomenderos (y que a nosotros nos parecen mucho mayores de lo que resultaban para la sensibilidad de la época), los ricos y variados recursos hispanoamericanos bastaban muy bien para proporcionar una relativa abundancia a una población pequeña y que crecía muy lentamente. La abundancia y hasta el despilfarro de bienes de consumo en las Indias maravillaban a los que venían de la empobrecida España. Las necesidades básicas de la población podían satisfacerse en el círculo de la economía agraria. Una técnica simple, que no requería instalaciones costosas y rasguñaba apenas los recursos naturales, bastaba para cubrir el consumo local y producir buenos saldos exportables de los productos que necesitaba Europa. A fines del siglo XVIII, las exportaciones hispanoamericanas (sin incluir, por tanto, las de Brasil) eran tres veces y media superiores a las de Estados Unidos en cifras absolutas y apenas inferiores per cápita. El peso de plata hispanoamericano era moneda "dura" en el comercio internacional.

El sistema económico anterior al siglo XIX aun no exigía, en general, grandes capitales ni un complicado aparato técnico para la producción, el transporte y la distribución. Así, el Nuevo Mundo ibérico, con su naturaleza generosa y su mano de obra barata, sin la competencia de Asia y Africa, con buenos términos de intercambio, tenía una buena situación en el mercado internacional. Como productora de géneros tropicales y metales preciosos, su posición era más bien de privilegio.

En esa economía patriarcal y primitiva la desocupación no era un problema social sino una costumbre inveterada y agradable. Es un hecho que la mayoría de los indios y mestizos de Hispanoamérica, para no hablar de los blancos, comían y vestían mejor y trabajaban menos, comparativamente, en 1790, que un siglo más tarde. Su situación con respecto a los obreros, artesanos y campesinos de Europa era mejor, o menos desmedrada, que cuando la Revolución Industrial comenzó a producir sus primeras ventajas para las grandes masas de los que serían los países desarrollados.

"Más feliz hallaríamos quizá la suerte de los indios si la comparásemos a la de los campesinos de Curlandia, de Rusia y de gran parte de la Alemania del Norte", observó el ya citado Humboldt. Según este mismo, un obrero minero mexicano ganaba seis o siete veces más que su colega de Sajonia, en tanto que un trabajador del campo en México tenía un salario sólo un 17% menor que el de un gañán en Francia, la nación más rica de Europa, y 500% mayor que el de un obrero de Bengala bajo la dominación inglesa.

Según un historiador mexicano moderno, Toribio Esquivel Obregón, "el jornalero de la época virreinal, con el producto de 250 días de trabajo podía comprar 37,71 hectólitros de maíz; en 1891 podía comprar 42,50 hectólitros y en 1908 solamente 23,51 hectólitros. En 1792 podía comprar 23 medidas de 100 kgs. de harina; en 1891, sólo podía comprar 9,71 medidas, y en 1908 ya nada más que 5,25. Nuestro jornalero de la época colonial podía comprar tanto trigo como el francés de hoy (circa 1915), pero nuestro jornalero de 1908 apenas podía comprar algo mas que el francés de los luctuosos tiempos de Carlos IX"[8].

---

[6] Federico Debuyst: **La población en América Latina.**

[7] Luis Alberto Sánchez: **El Pueblo en la Revolución Americana.**

[8] Citado por Salvador de Madariaga: **Cuadro Histórico de las Indias.**

Pero, por otro lado, esta situación favorable lograda sin gran despliegue de inventiva y esfuerzo técnicos, sin introducir cambios dinámicos en las estructuras creadas al iniciarse la Colonia y luego solidificadas, coadyuvó al mantenimiento de un capitalismo larval y de un espíritu despreciativo de la actividad económica en la clase dirigente. Las grandes rentas o las ganancias fabulosas obtenidas, por ejemplo, en algunas explotaciones mineras, como la de Potosí, no se invirtieron en nuevas empresas o inversiones reproductivas sino que se gastaron en la fruición sensual o estética de la vida o con un objetivo religioso en el que se aliaban característicamente el culto a Dios y el anhelo de perpetuar el propio nombre en una obra duradera y bella y, por tanto, socialmente útil. La verdadera pasión creadora de riqueza con que el calvinismo dinamizó la economía de las trece colonias inglesas del Atlántico norte fue por completo desconocida en los reinos americanos de más al sur. Incapaz de renunciar a la riqueza y sus posibilidades de goce, el hispanoamericano era aun más incapaz, tal vez, de organizar su vida individual y la social para su posesión y acrecentamiento. Tampoco supo o quiso encontrar la fórmula para superar los dos extremos y que hubiera significado la integración de la sociedad colonial feudalmente estratificada.

Demasiado grande y variado

En un aspecto de la desintegración hispanoamericana las fuerzas de la historia y de la geografía pesaron con una fuerza que, tal vez, ningún designio político hubiera podido superar. Ese es el de la dispersión del esfuerzo colonizador español, que llevó a la constitución de núcleos muy dispares y lejanos y, finalmente, a la fragmentación de la que fue una poderosa unidad política, en forma de que no todos los fragmentos resultantes de esa ruptura llegaron a ser viables.

La verdad es que los "reinos" de Indias se diferenciaron muy tempranamente para llegar con bastante rapidez a constituir comunidades variadas, ricas de elementos característicos bien acusados. En núcleos indígenas ya muy diferenciados o de muy diversa densidad cultural y en medios geográficos no sólo aislados sino aislantes se vinieron a injertar o insertar el individualismo y el localismo hispánicos, fuerzas de un poder casi explosivo. Por afán de fama o espíritu aventurero más o menos interesado, "comme un vol de gerfauts hors du charnier natal", según el famoso verso de Heredia, los conquistadores y sus mesnadas hicieron presa del continente en el lapso de una generación. El proceso de asentamiento se llevó a cabo con extraordinaria celeridad, tanto que, prácticamente, no hay ciudad importante de la actual América Latina fundada con posterioridad a 1600.

Este expansión contrasta, como se ha dicho, con la mucho más lenta que llevaron a cabo los colonos ingleses en un territorio harto más reducido. Los romanos demoraron siglos en formar un imperio cuyos puntos extremos en la época de mayor expansión (Bretaña y Mesopotamia) se hallan a una distancia dos veces y media menor que la que hay entre San Francisco y Buenos Aires. Las técnicas de comunicación y transporte en el siglo XVII no eran substancialmente distintas a las que podían usar los romanos en un medio geográfico unificado por el Mediterráneo y mucho más transitable que las cordilleras y selvas tropicales del Nuevo Mundo. Con más de 14 millones de kilómetros cuadrados, el imperio formado por los reinos de Indias (sin incluir Brasil que, por un tiempo, también estuvo gobernado por el rey de España) fue más extenso incluso que el que Genghis Khan conquistó desde la silla de su caballo y que tan rápidamente se deshizo. El de España duró tres siglos y fue construido por una nación de sólo 5 a 6 millones de habitantes. Lo notable no es que, finalmente, se haya fragmentado sino que haya durado, y durado unido, tanto tiempo. Pero es también fácilmente comprensible que, agotado el impulso inicial de la cruzada y la aventura, y desangrada y arruinada España en sus guerras europeas, quedase su obra en América a medio acabar, proseguida a ritmo lento y dificultoso, hasta que se produjo el colapso.

Dispersión y anarquía

Don Mariano Moreno, "apoderado de los labradores del Plata" en 1810, doctor graduado en Chuquisaca, "numen de la Revolución de Mayo" según Mitre, alentaba a sus conciudadanos a formar su gobierno propio y local en un artículo en el que se mezclan curiosamente la teoría rousseauniana del pacto social con los principios de la democracia hispánica tradicional:

"La autoridad de los pueblos en la presente causa se deriva de la reasumpción del poder supremo que, por el cautiverio del Rey ha retrovertido a el origen de que el monarca lo derivaba, y el ejercicio de éste es susceptible de las nuevas formas que libremente quieran dársele... Disueltos los vínculos que ligaban los pueblos con el Monarca, cada provincia es dueña de sí misma, por cuanto el pacto social no establece relación entre ellas directamente sino entre el Rey y los pueblos. Si consideramos el diverso origen de los Estados que formaban la monarquía española no descubrimos un solo título por donde deban continuar unidos, faltando el Rey, que era el centro de su anterior unidad".[9]

El Rey faltó por una catástrofe imprevista, desencadenada por Napoleón en Bayona, y con él faltó la clave de la construcción que había durado tres siglos. Los "reinos de América" estaban jurídicamente vinculados a la persona del monarca, no formaban parte de una nación española ni eran "colonias" en derecho. Los "pueblos" que reasumían el poder, como expresaba Moreno, eran los españoles americanos o criollos que, desde tiempo antes, venían sintiendo sus intereses como antagónicos con los peninsulares. Casi ochenta años antes, exagerando quizá, Juan y Ulloa habían escrito en sus **Noticias Secretas** que la oposición entre criollos y españoles se levantaba "a grado tan alto que en algunos respectos excede a la rabia desenfrenada con

[9] Mariano Moreno: Artículo publicado en Buenos Aires el 28 de noviembre de 1810, reproducido por Ricardo Levene en **"El Pensamiento Vivo de Mariano Moreno"**.

que se vituperan y ultrajan dos naciones en guerra abierta".

"Sucede que la anarquía es el estado natural del español" escribe Madariaga. "No hay cosa, pues, que más les convenga que vivir a distancia de la autoridad. En las Indias vivían los españoles como peces en el agua".[10] Para Madariaga, el poder central de la Corona era la indispensable autoridad reguladora, la ley, el orden, la disciplina, frente a la tendencia a la anarquía, a la indisciplina, a los intereses personales y al libre ejercicio del poder individual que representaban los españoles americanos.

Españolísimamente, estos criollos se volvieron contra España y se avergonzaron de su ancestro, con un sentimiento más y más vivo a medida que advertían cuán retrasada se hallaba España con respecto al resto de Europa. Los criollos cultos se formaron una imagen del mundo, no sólo de Europa sino de su propio continente, a través de los libros de la Ilustración y el Enciclopedismo que les presentaban a España como el hombre enfermo de Europa y de los cuales resultaba que su propia situación podía resumirse en las palabras de Ingratitud, Injusticia, Servidumbre y Desolación, como decía Viscardo.

Quizá no se ha prestado suficiente atención a que la cultura hispanoamericana era clásica y universal, no específicamente española, de modo que muy poco podía contribuir a la formación de una fuerte tradición histórica como base para una conciencia colectiva. En ese ambiente intelectual pudo florecer, con brillo tropical, la admiración a las ideas elaboradas por los historiadores y filósofos políticos de Francia, Estados Unidos e Inglaterra. No tenían ellas asidero ninguno en la realidad hispanoamericana, pero uno de sus postulados era la eficacia de la razón y de la razón hecha ley civil para modelar a las sociedades y hacerlas progresar. Todo era cuestión de abrir escuelas para que los niños se precipitaran a ellas a aprender a ser felices, creía fray Camilo Henríquez, mientras otros se daban a elaborar modelos de Constituciones políticas perfectas, inspiradas incluso en instituciones de la antigua Grecia. Se trataba de establecer una completa democracia en un continente cuya población estaba compuesta, en sus cuatro quintas partes, por siervos o semisiervos analfabetos para quienes toda aquella agitación no tenía ningún sentido. Pero la misma rebelión contra el pasado ("de tres siglos lavamos la afrenta") y el idealismo racionalista habían llevado a una idealización del "pueblo" y específicamente del indio, el buen salvaje rousseauniano. Hay que frotarse los ojos cuando se ve el culto del general O'Higgins, rubio hispano-irlandés educado en Inglaterra, a un Arauco inexistente; o cuando se lee que el general Miranda, cortesano de Catalina de Rusia y general de la Convención Francesa, proponía a un descendiente de los Incas como jefe de una confederación hispanoamericana. Carlos IV podía ser un incapaz pero no por eso su reemplazo por un Inca era practicable.

En el hecho, sin embargo, las cosas ocurrían de otro modo. Cuando se trató de constituir las primeras Juntas de Gobierno se prefirió invitar por esquela a los vecinos caracterizados de la capital y no convocar a comicios del pueblo y de la indiada. El "pueblo", en la emergencia revolucionaria, resultó ser "las personas cultas de la más alta sociedad colonial; pues no sólo los mestizos, en cuyas venas se confundían la sangre europea con la americana, sino también la mayoría de los descendientes de españoles, sin mezcla de otra raza, carecían de influencia y aún de toda especie de voto".[11] Las reducidas masas urbanas no actuaron sino como comparsas del reducido grupo criollo dirigente que hacía discursos y proclamas; se puso luego uniforme (con charreteras) para dirigir la lucha militar contra los españoles y comenzó, casi al mismo tiempo, a aprender la técnica de los pronunciamientos y cuartelazos.

Lo que anotó Sarmiento respecto de su país en el **Facundo** vale sin mayores variaciones para toda América Española: "Pero lo que necesito anotar para mi objeto es que la revolución, excepto en su símbolo exterior, independencia del Rey, era sólo interesante e inteligible para las ciudades, extraña y sin prestigio para las campañas... Para las campañas la revolución era un problema: sustraerse a la autoridad del Rey era agradable por cuanto era sustraerse a la autoridad".

Nacimiento sangriento y prematuro

La revolución de independencia, aunque fuese encabezada por la clase dirigente criolla resultó así, ideológica y biológicamente, un llamado a la anarquía. La lucha armada que siguió y duró quince años con la ferocidad de las guerras civiles fue, a la vez, una consecuencia lógica de ese llamado y la causa de nuevos trastornos.

En toda la América Española esta lucha dejó una inmensa destrucción material y drenó a fondo los recursos de todos los países. En Venezuela y Nueva Granada, sobre todo, se llegó a un salvajismo frenético. A esas solas provincias la independencia les costó más de 600.000 muertos, es decir, más de los que tuvo Francia con las guerras de la Revolución y del Imperio. El batallón "Rifles", quizá el mejor del ejército de Bolívar, que constaba de 600 plazas, vio pasar por sus filas durante el curso de la guerra a 22.000 hombres...

Para hacer la guerra se despertaron los instintos de violencia y destrucción apenas adormecidos por el coloniaje y su paz no sólo en el indio y el mestizo sino en los propios españoles y criollos. Lo que se había avanzado, especialmente durante los últimos años de la Colonia, en la formación de hábitos de orden, disciplina y trabajo regular, mal asentados aún en el subconsciente colectivo, fue barrido en el curso de aquellos años de guerra desenfrenada. Durante ella surgió una generación que no había conocido otra cosa que el desorden, la violencia y la arbitrariedad, terreno abonado para las luchas civiles e internacionales, incluso el bandidaje, que siguieron como secuela de la incapacidad cons-

[10] Salvador de Madariaga: *Cuadro Histórico de las Indias.*

[11] Domingo Amunátegui Solar: **Los próceres de la Independencia de Chile.**

tructiva de la revolución emancipadora y en las que emergieron, como una sombría espuma, y hasta lograron mando verdaderos criminales o desequilibrados.

Bolívar, que se embarcara con genio, vida y riquezas en la colosal aventura, terminaría por confesar: "Me ruborizo al decirlo: la independencia es el único bien que hemos adquirido a costa de los demás". Más tarde, Mitre escribió en uno de sus **Ensayos históricos**: "Tenía en su brazo la fuerza que destruye, sin abrigar en su cabeza la idea que edifica ni el poder creador dentro de sus propios elementos".

Un siglo después de Bolívar, uno de los más distinguidos historiadores chilenos tenía que concluir: "El nacimiento de las nuevas repúblicas fue prematuro. Si las expresiones de la fisiología pudieran aplicarse a la historia, clasificaríamos el suceso como un aborto... Cien años de inquietudes políticas y de trastorno social justifican este diagnóstico."[12]

Al terminar la guerra en América, hacia 1825, habían ocurrido tres hechos fundamentales:

— Se había operado una revolución política al desplazar los criollos a la autoridad real y erigirse en gobernantes de sus propios países.

— Los ejércitos emergieron como un elemento decisivo de poder, con el cual había que contar indispensablemente para gobernar, si es que los militares no gobernaban directamente.

— Las antiguas provincias o reinos de Indios, que durante tres siglos conocieran un gobierno común, quedaban desunidas, como entidades completamente autónomas unas de otras e incluso separadas por antagonismos latentes o en trance de seguir dividiéndose.

Intoxicación democrática

La revolución puramente política de la Independencia significó —como se decía— la mera sustitución de la autoridad real por las aristocracias locales en la cúspide de la jerarquía del poder. La posición y actitud de dichas aristocracias frente al pueblo habían sido de un paternalismo feudal más o menos benévolo, controlado por la conciencia religiosa y la autoridad real, dentro de un orden político estable.

La revolución y la guerra de Independencia dejaron intacta la estructura social y en ella los repúblicos criollos pretendieron insertar una democracia más o menos igualitaria, centrada en la idea de libertad amplia y en el predominio de las asambleas sobre el poder ejecutivo. Los criollos se intoxicaron de democracia de imitación y despertaron en la anarquía. Bolívar, que hablaba por experiencia, culpaba a "la influencia de la civilización (que) produce una indigestión en nuestros espíritus que no tienen bastantes fuerzas para masticar el alimento nutritivo de la libertad. Lo mismo que debiera salvarnos nos hará sucumbir. Las doctrinas más puras y más perfectas son las que envenenan nuestra existencia".[13]

Con más realismo aún, poco antes, un hombre que unos años más tarde redactaría una de las pocas constituciones viables de América Latina, había escrito: "Esta democracia, mi padre, es el mayor enemigo que tiene la América y por muchos años le ocasionará muchos desastres hasta traerle su propia ruina. Las federaciones, las puebladas, las sediciones, la inquietud continua que no deja alentar al comercio, a la industria y a la difusión de los conocimientos útiles: en fin, tantos crímenes y tantos desatinos que se cometen desde Tejas hasta Chiloé, todos son efectos de esta furia democrática que es el mayor azote de los pueblos sin experiencia y sin rectas nociones políticas, y que será el arma irresistible mediante la cual triunfe al cabo la España, si espera un tanto."[14]

En el hecho ocurrió que, tal como ocurría en la Colonia, aunque con menos frecuencia, la ley se acató pero no se cumplió. Siguieron brotando de la pluma de los doctores hermosas constituciones liberales mientras un real y arbitrario absolutismo fue la forma corriente de gobierno sin que por eso se lograra un mínimo de orden y estabilidad políticos. La anarquía engendraba la dictadura y como la dictadura, por su misma naturaleza, es enemiga de la organización de las fuerzas sociales, a su término fatal retornaba la anarquía en un irrompible círculo vicioso. No era lo menos grave que se mantuviera, ya como farsa constitucionalista, el idealismo libertario de las luchas de la Independencia. Buchet-Martigny, ministro de Francia en Bolivia hacia 1836, informaba a su gobierno de un hecho que cualquier observador sensato podía comprobar entonces en cualquier país de América Latina, salvo Brasil y Chile:

"Lo que hay de deplorable es. que este real absolutismo cree necesario revestirse con las libreas de libertad de los gobiernos constitucionales. De ahí las decepciones, las mentiras continuadas y sin fin, funestas para la educación del pueblo".

De este modo, la vida política latinoamericana resultaba falseada grotescamente y el falseamiento era trágico por la oposición entre la democracia política "oficial" y la situación real de la gran masa de los ciudadanos.

A costa de los campesinos

Durante el siglo pasado, la economía latinoamericana era fundamentalmente agraria y sólo una minoría de la población residía en las ciudades. Aunque no hay estadísticas apropiadas y en algunos países existía una mayor concentración urbana, puede suponerse que hasta pasada la mitad del siglo XIX, por lo menos el 80% de la población latinoamericana era rural. Una proporción semejante no sabía leer ni escribir.

La masa rural, india y mestiza, se encontró en la República en situación peor que durante la Co-

[12] Alberto Edwards: *La organización política de Chile.*

[13] Carta de Bolívar a sir Robert Wilson, el 22 de enero de 1828.

[14] Carta de Mariano Egaña a su padre don Juan, el 21 de julio de 1827.

lonia. Las iniciativas surgidas durante la lucha independizadora en favor del campesinado, especialmente para darle tierras, nunca se llevaron a cumplimiento. "Entre los primeros actos de la República se contaron varias leyes y decretos favorables a los indios. Se ordenó el reparto de tierras, la abolición de los trabajos gratuitos, etc.; pero no representando la revolución en el Perú el advenimiento de una nueva clase dirigente, todas estas disposiciones quedaron sólo escritas, faltas de gobernantes capaces de actuarlas. La aristocracia latifundista de la Colonia, dueña del poder, conservó intactos sus derechos feudales sobre la tierra y, por consiguiente, sobre el indio", escribe José Carlos Mariátegui para describir una situación que no es propia sólo de su país.[15]

En Venezuela pasó algo peor aun. Los indios peruanos más bien habían esperado que llegaran San Martín y Bolívar con sus ejércitos a expulsar a los españoles. El pueblo venezolano se había desangrado en la lucha por la Independencia, más que ningún otro del continente, a pesar de que, en un comienzo al menos, desconfiaba de los "mantuanos", sus señores criollos, que les hablaban de igualdad. Pero la Revolución, a través de Bolívar y de Páez, ofreció tierras a los campesinos. En 1816, Bolívar dictó un decreto, el de Repartos, por el que se otorgaban tierras a los campesinos en armas. El Congreso de la Gran Colombia, cumpliendo otro decreto de Bolívar en 1824, hizo emitir vales o certificados agrarios en favor de los campesinos-soldados. Más tarde, también a insistencia de Bolívar, se dictó la Ley de Haberes Militares, mediante la cual, tambien por medio de certificados, se otorgó a los soldados el derecho a reclamar tierras. Pero "Páez y algunos otros próceres, secundados por una porción de especuladores comenzaron a comprar los haberes militares... por precios irrisorios, de tal manera que el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, los Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin haberes algunos de fortuna, eran, a poco de constituida Venezuela, los más ricos propietarios del país". Quien recuse la cita del marxista Mariátegui no podrá objetar la autoridad de Vallenilla Lanz, el apologista del cesarismo en América Latina.[16]

En todos los países donde, junto con una fuerte población indígena se había mantenido un régimen de comunidades dueñas de considerables extensiones de tierra, que la Colonia había respetado, el liberalismo de la República significó la expoliación de los indios comuneros. Así ocurrió en México, América Central, Ecuador, Perú y Bolivia. En este país, en 1866, Melgarejo dictó un decreto por el cual los indios quedaron obligados a pagar dentro de 60 días un derecho de 25 a 100 pesos para obtener título de propiedad de las tierras que ocupaban de tiempo inmemorial. La gran mayoría de los indios no pudo pagar una suma que para ellos era exorbitante o ni tuvieron noticia de la ley. Sus tierras, en gran parte poseídas en comunidad, fueron vendidas en pública subasta a precios ridículos. Las adquirieron "una multitud de militares vagos, de empleados con sueldos atrasados, de paniaguados y parientes de los gobernantes" relata el historiador chileno Ramón Sotomayor Valdés, que no escribía de oídas porque era entonces ministro de su país en Bolivia. "La sola familia Sánchez —añade— tan favorecida por Melgarejo (era la de su querida) es en el día propietaria de un gran número de tierras comunitarias, cuyo valor asciende, según personas conocedoras, a la cantidad de más de medio millón de pesos".[17] La importancia de esta suma se puede apreciar por el hecho de que ella es igual al total de las entradas aduaneras de Bolivia por esa misma fecha.

En la Argentina, desde que don Juan Manuel de Rosas inició la conquista del desierto, en 1833, hasta que setenta años más tarde se terminó el reparto en gran escala de los territorios nacionales en la Patagonia, se llevó a cabo una de las más gigantescas distribuciones de tierras ocurridas en el continente. En este caso no fue tanto en perjuicio de los escasos (y salvajes) indios de la pampa cuanto en beneficio de los militares y miembros de la minoría gobernante.

En 1878, por ejemplo, se distribuyeron 8.500.000 hás. en las actuales provincias de La Pampa, Río Negro y Neuquén a sólo 391 personas. Por la ley que en 1885 se dictó para premiar a los militares que habían hecho la campaña de la conquista del desierto, se distribuyeron 4.750.000 hás. a nada más que 541 beneficiarios. En total, entre 1876 y 1903, la tercera parte de los territorios nacionales argentinos —casi 42 millones de hás.— pasó a ser propiedad privada de ¡1.843 personas! Gran parte de esos territorios formaban parte de la Patagonia disputada con Chile en un litigio que había desencadenado una de las más costosas carreras armamentistas surgidas en América Latina y que, al menos por el lado argentino, no había sido soportada sólo por los beneficiados en el reparto de tierras.[18]

El caso argentino no tiene que ver propiamente con la situación de la masa campesina india y mestiza desamparada por la acción de la minoría gobernante, pues se trató del reparto de tierras deshabitadas. Pero muestra cómo, en uno de los países más avanzados, procedía el gobierno en materia de distribución de la principal riqueza nacional.

De hecho, pues, la República significó para la generalidad de los países de América Latina el gobierno de una aristocracia terrateniente, la misma que había encabezado la lucha por la independencia, la que prácticamente reunía a todos los hombres de saber y cultura y la que a través de la intocada estructura feudal de la sociedad ejercía una incontrastable influencia. Salieron de ese grupo o se incorporaron a él, según se vio en el caso venezolano, los jefes militares prestigiados por la victoria. En más de un país, la guerra diezmó o arruinó a la aristocracia terrateniente, pero los generales llenaron los huecos y, por otra parte, no había otro gru-

[15] José Carlos Mariátegui: Apuntes complementarios del ensayo El Problema del Indio, uno de los *Siete Ensayos interpretativos de la Realidad Peruana*.

[16] Laureano Valenilla Lanz: **Cesarismo Democrático.**

[17] Ramón Sotomayor Valdés: **Misión en Bolivia.**

[18] Vid. Jacinto Oddone: **La burguesía terrateniente argentina, su origen y formación**, en **Política** (Caracas) Nº 20.

po social —una clase media— en situación de desplazar a los que ocupaban tradicionalmente la cúspide de la pirámide social.

La misma anarquía prevaleciente en el siglo XIX, al obstaculizar el progreso material, impidió la formación de una clase media vigorosa. La anarquía y el mantenimiento del latifundismo y de la dominación feudal de los terratenientes desalentaron la inmigración que, de haber sido numerosa, pudo constituir tempranamente la base de una clase media como la que después ha podido formarse en la Argentina y Uruguay. Por este juego de causas y efectos reactuantes se mantuvo y en algunos casos hasta se hizo más rígida la estratificación tradicional y más honda la desintegración de las naciones apenas formadas.

Herodes en América Latina

El proceso de herodianización de los grupos dominantes de América Latina es un fenómeno muy complejo, cuyo estudio a fondo resultaría apasionante. Por ahora sólo cabe apuntar algunos rasgos esquemáticos.

Había mucha distancia entre la evolución cultural de los indios americanos y la de los españoles y sus descendientes para que se pudiese formar una conciencia colectiva hispanoamericana. El único nexo que podía servir de fundamento a tal conciencia resultó ser el religioso. Pero aquí también el retardo en la evolución cultural indígena fue un obstáculo, por cuanto, como hecho social, la religión católica de los indios —por lo menos, de la mayoría— se mantuvo en una región fronteriza con el paganismo ancestral. El decaimiento de la fe española y la consiguiente relajación moral —hecho social comprobable— no sólo privó de eficacia a la penetración misionera sino que, para muchos criollos, rompió el vínculo social y los proyectó hacia otra comunidad. Un pensador marxista como Mariátegui hace una observación muy aguda cuando advierte que "procedían nuestros liberales, en su mayor parte, de las logias masónicas, que tan activa función tuvieron en la preparación de la Independencia, de modo que profesaban casi todos el deísmo que hizo de la masonería, en los países latinos, algo así como un sucedáneo espiritual y político de la Reforma".[19]

Esta fe reformada de los próceres de la Independencia fue el comienzo de la herodianización de las clases dirigentes de América Latina. Por ese camino se desligaron espiritualmente de las comunidades naturales a que pertenecían y, como las ideas, incluso las descabelladas, se proyectan en la realidad objetiva, las del liberalismo derivadas de la Ilustración y la Enciclopedia informaron los regímenes republicanos cuyas consecuencias desintegradoras se han visto. Y en la misma medida en que la república liberal (para llamarla en alguna forma) congeló las estructuras sociales e hizo mayor la distancia objetiva entre los dirigentes y la masa, repelió a aquéllos hacia afuera.

La actitud filosófica de las "élites" latinoamericanas fue la que el historiador peruano Jorge Basadre llama "el progresismo abstracto".

"Hubo en los hombres de aquella época auroral —escribe— (la de la Independencia) varias fuerzas poderosas que los apartaron de la comunión con el propio terruño. Fue una de ellas la fascinación por lo extranjero. A la patria misma no sólo le impusieron los ornamentos republicanos, sino también piezas de la maquinaria estatal de Francia y los Estados Unidos. Ideólogos, legisladores, codificadores, artistas, poetas coincidieron en una actitud de sumisa y unciosa imitación... Atrasado e ignaro pareció entonces todo aquel que no se extasiara ante una idea del siglo XIX que la sintió como ningún otro: la idea del progreso. "Oh porvenir, oh sol sin occidente", cantó en unos versos nuestro González Prada, figura tan típica de su época".

"La reverencia sumisa a Europa... le infundió la amargura de ser americano, es decir, de pertenecer a una tierra que se hallaba muy lejos de constituir el centro de la civilización. Por aquellos años comenzaba a tener auge el entusiasmo por los hombres rubios, así que otra insatisfacción adicional fue la de tener el cabello y a veces el rostro demasiado oscuros... Y como si esto fuera poco, el prejuicio racial hizo llegar en algunos la lamentación a su colmo, al pensar que este hombre tan desgraciado porque había llegado demasiado tarde a un mundo demasiado viejo, porque vivía tan lejos de la cultura, porque no era rubio y porque tenía vínculos raciales y espirituales con la desgraciada España, veíase obligado a vivir rodeado de indios, negros y mestizos".

"Al progresismo abstracto lo que le interesó fue la introducción súbita de todo lo que era considerado por la moda vigente como deseable, para vencer así el pasado que, en su concepto, "hechizaba" a América. Hubo representantes del progresismo abstracto fascinados por el federalismo, por la descentralización, por el parlamentarismo. Otros, o los mismos, pretendieron otorgar al indígena de golpe el derecho a voto sin considerar que ese derecho no sería ejercido en la realidad. Otros quedaron absorbidos por la preocupación de combatir a la Iglesia en la vida civil".[20]

Se justifica la extensión de la cita porque ella aclara varios hechos, directa o indirectamente. Explica el agravamiento de la desintegración social y política de los países latinoamericanos por la deserción herodiana de la clase dirigente, que llegó hasta sentirse antagónica y, en todo caso, muy diferente, de las grandes masas de sus países, de cuya suerte se despreocupó. Muestran también las palabras de Basadre cómo, paradójicamente, en una sociedad regida por los intereses de los hacendados pudieron influir los ideólogos que, a caballo del "progresismo abstracto", encabezaron o azuzaron las guerras civiles entre "conservadores" y "liberales" o "federales" y "unitarios" que dividieron a las oligarquías dominantes sin ser nunca más que agitaciones superficiales que dejaban intacta la estructura básica de la sociedad.

[19] José Carlos Mariátegui: **Siete Ensayos de interpretación de la Realidad Peruana**, Ensayo sobre **El Factor Religioso.**

[20] Jorge Basadre: **Meditaciones sobre el destino histórico del Perú.**

Desdeñosa, por atavismo hispánico, del comercio y de la industria, la aristocracia terrateniente estaba psicológicamente predispuesta en favor de la creciente intervención de los extranjeros en la economía latinoamericana, estimada sin reservas como factor de progreso. Con los intereses extranjeros más y más poderosos, "rubios" y "progresistas", se ligó también más y más la minoría gobernante, que completó así el proceso de su herodianización.

De este modo, la revolución de la Independencia, en alas del "progresismo abstracto", aterrizó en la República liberal y en sociedades desintegradas en estratos separados por una distancia excesiva. El lenguaje común a gobernantes y gobernados resultó imposible no sólo por la herodianización de aquéllos sino por el falseamiento básico que suponía el "progresismo abstracto". Ya era difícil que palabras como "libertad" o "democracia" tuviesen un mismo sentido, incluso honestamente empleadas, para hombres que viven en gamas extremas del espectro económico y cultural. La comprensión se ha hecho imposible al implantar los gobernantes la tiranía política, social y económica en nombre de la libertad y de los ideales de mejoramiento colectivo. La historia latinoamericana del siglo pasado e incluso parte del presente está llena de "restauradores", "ilustres americanos", "benefactores", "geniales conductores", etc., etc. que, por cierto, no eran tales. La consecuencia final ha sido, junto con la desintegración social, una grave desmoralización de la vida pública.

Caudillaje y militarismo

En la anarquía subsiguiente a la guerra de Independencia, prácticamente en todos los países, los ejércitos surgieron como la única fuerza capaz de imponer un mínimo de orden. De la democracia demasiado perfecta que se quiso establecer por decreto surgieron los caudillos salvadores que, como mal menor frente a un desorden a menudo sangriento, impusieron su poder personal. Esos caudillos fueron, inicialmente al menos, los mismos héroes de la guerra de independencia, que se habían improvisado soldados y podían hacer valer su prestigio de jefes victoriosos no sólo frente al ejército sino ante toda la nación.

Este hecho está en el origen del que se podría llamar el militarismo psicológico-social latinoamericano. Por su origen mismo y el papel de sus jefes en la Independencia, los ejércitos de este continente se identifican más radicalmente que otros con la comunidad histórica que es la Nación. En las naciones latinoamericanas, tan desintegradas, con una conciencia colectiva tan tenue que sus miembros no se hallan en comunión con un vivo pasado común, las glorias militares operan como un enérgico fundente emocional. El sentimiento de estas glorias está unido en no pocos casos a una reacción negativa frente a la nación vecina, recuerdo de las luchas que dividieron a las repúblicas latinoamericanas a poco de su nacimiento. Este hecho lo resumió bien Francisco García Calderón: "Las guerras de los pueblos son entonces luchas civiles, querellas de generales ambiciosos de hegemonía. La conciencia nacional se forma duramente en los campos de batalla".[21]

Fue así como muchos caudillos militares pudieron reclamar la adhesión —o la sumisión— de sus conciudadanos y las fuerzas armadas constituirse en la encarnación misma de la Patria. Los ejércitos, pues, no sólo tenían la fuerza material, sino prestigio y, por tanto, se convirtieron en indispensable factor de poder. El bando de la clase dirigente que lograse el apoyo de la fuerza armada o de los regimientos más eficientes o del jefe de más ascendiente personal, podía aspirar al gobierno. Llegado el caso, la ciudadanía era consultada en forma de que no se pudiese producir un desacuerdo. En Bolivia, por ejemplo, hasta 1951, nunca el gobierno había perdido una elección (y tampoco ha vuelto a perderla desde entonces).

Era indiferente en el fondo que fuese un civil o un hombre de uniforme el que estuviese directamente en el poder, porque uno u otro sólo podía mantenerse mientras tuviese el respaldo o el control de las fuerzas armadas. La situación de los gobiernos así basados se hizo más estable después de un siglo de "independencia", cuando el perfeccionamiento de las armas impidió la organización, por lo general en el extranjero, de una fuerza rival. Se produjo el fenómeno llamado por Karl Mannheim "concentración de los instrumentos de poder militar".

Rómulo Betancourt, que ha conocido directamente este problema anota[22] que "el avance tecnológico de las armas modernas ha dado a los ejércitos organizados un gran poder represivo. Un pelotón de choque, con carros blindados, granadas de mano y ametralladoras, equivale hoy a poco menos de lo que en el pasado fue un batallón. De ahí, como observa Mannheim, que 'la concentración de los instrumentos militares disminuye las posibilidades de todo tipo de insurrección y revolución, lo mismo que la ejecución de la voluntad de la masa democrática'. El secreto de la democratización que tuvo lugar en los siglos XVIII y XIX —agrega— estriba en el simple hecho de que un hombre significaba un fusil y la resistencia de mil individuos, mil fusiles. Hoy, el poder relativo de las fuerzas opuestas no ha de medirse contando por individuos, sino con el número de personas que pueden ser muertas o aterrorizadas por una sola bomba."

Estos perfeccionamientos técnicos, así como una organización más "científica" de las policías políticas, contribuyen a explicar la duración de los regímenes militares en América Latina en el último tiempo. Sin contar a Cipriano Castro, a quien depuso su "compadre" Vicente Gómez, Venezuela ha tenido casi cincuenta años de gobierno militar continuado desde 1908. Trujillo tuvo que ser asesinado para que se pusiera término a más de treinta años de tiranía. Los Somoza se mantienen ya un cuarto de siglo. Los apristas peruanos nada pudieron contra Sánchez Cerro y Benavides entre 1930 y 39 y después Odría gobernó ocho años, hasta que

---

[21] Francisco García Calderón: **Les Démocraties Latines de l'Amérique.**

[22] Rómulo Betancourt: **Venezuela: Política y Petróleo.**

dejó legalmente el poder en 1956. Stroessner manda en Paraguay desde 1954.

En las últimas décadas sólo dos gobiernos militares latinoamericanos han caído sin el pronunciamiento de por lo menos una parte de las fuerzas armadas en su contra: el de Ballivián, en Bolivia, 1952, y el de Batista en Cuba, 1959; y en ambos casos se trataba de movimientos verdaderamente revolucionarios. Incluso, en el caso boliviano, los revolucionarios contaron con una fracción de la fuerza armada.

Por lo demás, los gobiernos militares no reposan en las solas fuerzas armadas sino en la alianza de ellas con los grupos oligárquicos tradicionalmente gobernantes que, herodianizados, se apoyan también en poderosos intereses extranjeros. Es sintomático que en países como Perú o Venezuela no se hayan formado partidos conservadores que dieran expresión política a las fuerzas gobernantes. El ejército ha asumido de hecho ese papel. Un hombre de la oligarquía peruana ha escrito: "... El país tiene que ver siempre en el Ejército una garantía de perdurabilidad de las instituciones y de la paz social, cuando vientos de fronda soplan sobre la política convulsionada de la nación. Su fuerza estriba en su necesidad; su operancia en las garantías que el país necesita en sus momentos más difíciles... El super-partido (el ejército) está sobre los partidos que no se aglutinan, los que no toman el puesto que en la vida nacional deben tener".[23]

Desintegración internacional

La desintegración en el plano nacional, preexistente en la Colonia y agravada por la República, fue empeorada por ésta en el plano internacional. La forma en que de hecho se produjo la guerra de Independencia, los trastornos políticos subsiguientes y la instauración de los caudillos consagraron la ruptura del vínculo común con España que agrupaba a los "reinos" de América. Pero, además, éstos siguieron fragmentándose en países cuya existencia autónoma resultó muy penosa, desgajados de su contexto natural.

Así, en Centroamérica, la Capitanía General de Guatemala, que limitaba con México por el norte y con el Virreinato de Nueva Granada por el sur, se declaró independiente en 1823, prácticamente sin lucha con España, y se mantuvo más o menos unida hasta 1838. Ese año se inició un desbande que quedó consumado nueve años después, con guerras locales muchísimo más sangrientas y ruinosas que el acto mismo de la separación con España. Esos conflictos se prolongaron en cadena hasta entrado el siglo XX, agravando los males internos y añadiendo un nuevo factor de desorden. De los cinco pequeños países que así se formaron: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, sólo éste ha alcanzado cierto desarrollo político.

En las Antillas, los conflictos de intereses entre las grandes potencias europeas habían causado la división y diferenciación entre las dos secciones de la isla de Santo Domingo, que ahora forman la república de este nombre y la de Haití, la más retrasada del hemisferio. Fueron también intereses internacionales los que contribuyeron decisivamente a postergar la independencia de Cuba.

La Gran Colombia bolivariana comenzó a disgregarse con el retiro de Venezuela en 1829. Al año siguiente, la Presidencia de Quito declaró roto el vínculo que la unía a Colombia. Ya en 1827 había estallado una guerra entre Perú y Colombia por una cuestión de límites. En 1836, por la misma causa, hubo otra guerra entre Ecuador y Colombia. A fines de ese mismo año, Chile declaró la guerra a la Confederación Perú-boliviana, la que terminó tres años más tarde.

Las cuatro provincias altoperuanas, que habían sido incorporadas al virreinato del Plata al crearse éste, quedaron de hecho reintegradas al virreinato de Lima al constituirse las Provincias Unidas del Río de la Plata. Estas fueron incapaces de derrotar a los españoles en las sierras altoperuanas. Así, ellas fueron libertadas por Sucre, lugarteniente de Bolívar, quien fue su primer Presidente. En 1837 Santa Cruz formó la Confederación Perú-boliviana, disuelta por la guerra con Chile dos años más tarde. El mariscal peruano Gamarra, que intentó reconstituirla desde Perú, provocó otra guerra y fue derrotado en Ingavi (1841). En 1857 Perú tendría otra guerra, esta vez con Ecuador. La de 1879, con Chile, fue mucho más seria.

Entre tanto, por otro lado, se habían consolidado nuevas desmembraciones del Virreinato del Plata, con más guerras. La Banda Oriental del Uruguay se separó de Buenos Aires, pero en 1820 cayó bajo el dominio brasileño. Cinco años más tarde, los patriotas uruguayos reconquistaron su patria con apoyo argentino y estalló la guerra entre las Provincias del Plata y el Brasil. En 1828, gracias a la intervención inglesa se logró la paz y el nacimiento de Uruguay como Estado tapón entre la Argentina y Brasil.

Paraguay, que siempre había tenido un fuerte espíritu localista, se segregó también de Buenos Aires en 1811, aunque no vio reconocida su independencia sino en 1852. Pero, en 1865, Brasil, la Argentina y Uruguay se coligaron para hacer frente a un ataque paraguayo contra Uruguay y estalló la más sangrienta de las numerosas guerras fratricidas que han tenido lugar en América Latina.

Ya el mapa del continente se hallaba casi en su actual estado de fragmentación. Faltaba sólo que Estados Unidos arrancara a Colombia el departamento de Panamá para prohijar una nueva nación en torno a un canal norteamericano.

En este proceso, sangriento como se ha visto, se formó en gran parte la conciencia nacional de los países como reacción contra el vecino y los nacionalismos latinoamericanos nacieron con una fuerte carga negativa. Así también se constituyeron países que, separados de su contexto geopolítico, se han demostrado difícilmente viables. La historia de siglo y medio y la realidad actual muestran que América Latina está formada por países cuyas estructuras y dimensiones nacionales, incluso en términos de territorio, no son autosuficientes y que, por lo tanto, alguna forma de reintegración es necesaria.

[23] Carlos Miró Quesada Laos: **Radiografía de la política peruana.**

De este modo, al término de cuatro siglos de historia, unos más, otros menos, todos los países de la América Latina aparecían socialmente desintegrados. El Estado resultaba ser en ellos, no el instrumento del bien común, sino el gestor de un grupo; los ejércitos, una especie de costosa fuerza de ocupación; los partidos políticos, fachadas electorales más o menos transitorias y personalistas de los grupos oligárquicos en disputa por el poder. Por lo mismo, las "revoluciones" no eran más que simples cuartelazos que apenas alteraban la marcha real del país. Un observador contemporáneo las ha comparado con las crisis ministeriales de la Cuarta República Francesa... que terminó por caer sin pena ni gloria, a pesar de su aparente solidez.

Pero, la falta de consistencia real de las instituciones y hasta de las "revoluciones", la participación ficticia del pueblo en elecciones fraudulentas o con candidatos impuestos por la minoría dirigente, o luego anuladas, han creado y mantenido una inmensa distancia entre pueblos y gobiernos. En la medida en que la opinión pública existe y ha podido expresarse libremente, ha venido a ser, en la mayoría de los casos, la segunda voz en un diálogo de sordos. Todo esto crea una situación objetiva de inestabilidad e inseguridad políticas y un ambiente de mutua desconfianza. Las masas latinoamericanas no tienen ordinariamente confianza verdadera en sus gobiernos o los sienten como extraños. Los gobernantes, por su lado, conocen la debilidad de su situación y saben que su poder se basa más en la fuerza o la necesidad, que en una adhesión activa y consciente de una mayoría de la voluntad popular orgánicamente expresada.

Esta situación madurada durante siglos (nuestra historia no comienza en 1810) se ha agudizado con el despertar de las masas a su miseria y a la conciencia de su fuerza. Desde 1912 en América y desde 1917 en el mundo hay, además, ejemplos objetivos de posibilidades revolucionarias. Por eso, a la vez que se han creado nuevas situaciones de dependencia con respecto a poderes coloniales más fuertes y sutiles que los antiguos, ha surgido la aspiración y se han creado las condiciones objetivas para una nueva revolución de independencia. Esta es, conforme a una frase famosa, "el fantasma que recorre América Latina". Se trata de darle cuerpo... y alma.

Teoría del cambio de estructuras

José Medina Echavarría

El autor de estas páginas, Profesor del Instituto de Planificación económico-social de la ONU para América Latina, analiza el significado preciso de los tan usados términos "estructura" y "cambio de estructuras". Es un esfuerzo de clarificación de ideas que iluminará el sentido y alcance de todas las reformas estructurales propuestas en este número de la revista.

Ahora bien, las sociedades modernas más evolucionarias se caracterizan por ser sociedades de tipo funcional regidas por el doble fenómeno de la ciencia y la profesionalización; expresado en una palabra, por el rendimiento. Puesto que una estructura social jamás se presenta recortada de su pasado histórico, América Latina —para alcanzar la nueva condición de desarrollo a que aspira— deberá vencer los obstáculos de su pasado que se oponen a que sea una comunidad de naciones de mayor rendimiento y productividad. Sólo así logrará integrarse dentro de la nueva estructura funcional del mundo que se está gestando.

En todos los tiempos, y muy particularmente en los actuales, surgen vocablos que se imponen con la fuerza avasalladora de la moda. Una de esas palabras, que hoy día todos pronunciamos, es el término "estructura". Nada más frecuente el que exponentes de las tendencias más variadas aludan a la necesidad de que tales o cuales estructuras sean modificadas o cambiadas.

Como en toda palabra de moda, hay un uso correcto de ella y también muchas veces un abuso. El abuso consiste no sólo en emplearla sin una intelección muy precisa de su verdadero significado, sino en desvirtuarla de todo contenido hasta llegar quizás a convertirla en etiqueta humorística para fustigar tendencias o nombres políticos de un momento. Algo de esta suerte recuerdo que ocurrió en ciertos instantes de la vida española en que se mezcló con la letra de uno de los "schofias" entonces más en boga. En forma semejante, la palabra estructura se impone en la expresión de las aspiraciones políticas del instante, con todos los riesgos que esto lleva consigo.

I. Estructura. Cambio de estructuras. Estructura e Historia

En la sociología teórica contemporánea parece dominar hasta hoy la llamada "escuela estructural funcional". No es pues necesario decir que este hecho hace de la palabra "estructura" uno de los conceptos centrales de esa sociología contemporánea.

No es éste, sin duda, el lugar para exponer los orígenes de semejante escuela, valorar sus méritos y ofrecer una apreciación crítica del estado en que hoy se encuentra. Conviene, sin embargo, recordar que la llamada teoría es-

tructural funcional, casi confundida con el origen de la sociología misma, fue formulada por primera vez por el sociólogo Durkheim. Recogida después por algunos antropólogos (por Malinovski y Turmwald, entre los más conocidos), dio en definitiva lugar a la posición más actual, que es la representada desde hace unos años en los Estados Unidos por los grupos de Parsons y de Merton y que ha aportado resultados muy positivos en la investigación sociológica de nuestros días.

Estructura social

Dada la índole introductoria de nuestro trabajo, no nos parece adecuado detenernos en un análisis técnico y minucioso del concepto de estructura social. Nos limitaremos, por consiguiente, a una explicación somera.

La palabra estructura proviene del verbo latino *struere*, que significa "reunir muchos elementos en un montón o en un todo"; más simplemente, "componer un todo con muchas partes". Estructura, por tanto, de acuerdo con su etimología, significa reunión, composición, integración de diversos elementos en un todo.

Aplicado a las ciencias sociales, este término retiene el significado básico de su origen etimológico, pero experimenta un notable ensanchamiento y profundización. Una estructura social es una constelación específica de elementos constitutivos de un todo, dentro de una sociedad dada, cuya razón de ser se define por su funcionalidad en miras a un fin determinado. Conforme a esta definición, podemos distinguir en una estructura social los siguientes aspectos:

1) *El todo.* Un edificio está constituído por ladrillos, piedras, maderas, cemento etc., pero sería absurdo querer reducirlo a la mera suma de sus elementos. Un edificio es algo más; es una forma determinada, un proyecto que para realizarse requiere tales y cuales elementos. Sólo en la medida que el ladrillo o la piedra se integran en este proyecto, en este "todo", pasan a ser parte del edificio. Del mismo modo, una estructura social dice más que la simple suma de sus elementos constitutivos. Es necesario que estos elementos estén asumidos por el todo, integrados en él; que sean realmente "miembros" del "todo", y, por lo mismo, que estén en "función" de él.

George Gurvitch ha trazado un interesante paralelismo entre esta afirmación sociológica y los resultados de la escuela psicológica de las formas (Gestaltpsychologie)[1], uno de cuyos principios básicos es que la percepción del todo es irreductible a la de las partes por separado.

Según se trate de un todo más o menos comprehensivo dentro de la sociedad, se hablará de estructuras sociales totales o parciales. La estructura del Estado es un ejemplo del primer tipo; la estructura legislativa o la administrativa, en cambio, serían casos de estructuras parciales. Estas últimas por estar asumidas por un todo más comprehensivo serían elementos constitutivos de éste, pudiendo a su vez ser ellas "todo" respecto a estructuras parciales de menor comprehensión. Este sería el lugar oportuno para entrar a distinguir entre una estructura y una institución, organización, asociación y grupo social; pero debemos contentarnos con mencionar el problema.

2) *Los elementos constitutivos.* Toda estructura social es una constelación de diversos elementos relacionándose entre sí y con el todo: tradiciones, leyes, escalas de valores, instituciones en que éstas se encarnan, clases sociales, etc. Según sea mayor o menor el grado de cohesión de estos elementos entre sí y respecto al todo, la estructura poseerá una estabilidad mayor o menor.

3) *El fin.* Es propio de toda estructura el desempeñar una *función* determinada dentro de la sociedad; en otras palabras, el ser una constelación de elementos relacionados entre sí formando un todo con miras a alcanzar un *fin* específico. Es su finalidad o funcionalidad lo que confiere a las estructuras sociales todo su dinamismo.

4) *Las relaciones.* En cuanto constelación de elementos, toda estructura social es también una red de relaciones: relación de los elementos entre sí, relación de los elementos respecto al todo y a su finalidad. Al hablar en seguida del cambio de estructuras, veremos la importancia que tienen estas relaciones.

5) *Los hombres.* No olvidemos que las estructuras sociales son estructuras de una sociedad formada por hombres. De aquí que en

[1] "Le concept de structure sociale", **Cahiers Internationaux de Sociologie**, 19 (1955), pág. 11.

su nacimiento, organización, desarrollo y cese, entre en juego el poder creador de la inteligencia humana y de su libertad.

La presencia del factor humano justifica el que, desde otro punto de vista, distingamos en toda estructura un doble elemento: un *elemento objetivo*, o sea, el estado de hecho de una estructura social —definida conforme a lo dicho anteriormente— que se impone al hombre con todo el peso de su facticidad; y un *elemento subjetivo* que es el modo como el individuo reacciona frente a esa estructura social. Supuesto que esta reacción puede adquirir diversas modalidades (conformación pasiva, rechazo total, aceptación parcial, etc.), el elemento subjetivo, juntamente con otros que estudiaremos a continuación, juega un papel muy importante en el cambio de estructuras.

Un ejemplo nos servirá para aclarar la relación entre estos dos elementos. En todo instante se da en cada país un estado de la propiedad agraria, de la distribución de la tierra y de las formas de cultivo. Este estado es el producto o cristalización de un proceso histórico más o menos largo y muestra caracteres de fijeza que no se pueden transformar a la ligera. Tiene, en otras palabras, la densidad y el poder de imponerse que tiene un "objeto" (etimológicamente, "lo lanzado ante mí") y de ahí que se le llame elemento objetivo. Pero frente a este elemento objetivo agrario, los sujetos interesados en la actividad agrícola (propietarios, arrendatarios, obreros, campesinos, etc.) reaccionan y toman posición de diferentes maneras.

La misma distinción se impondría si nos refiriéramos al sistema industrial, al político o al educacional, etc. El hecho es que toda estructura implica una relación recíproca entre determinadas situaciones de hecho, que están dadas y que tienen una fuerza compulsiva más o menos grande sobre los hombres que viven en ellas y la capacidad imaginativa, relativamente libre, de los seres humanos que necesitan —quiéranlo o no— formarse una idea y tomar posición frente a esas situaciones que les cabe vivir.

El cambio de estructuras

Del análisis anterior se desprende que una estructura social entrará en mudanza si se alteran uno o varios de los aspectos antes señalados. Así, la introducción de nuevos elementos

constitutivos dentro de una constelación social dada (v. gr. mediante una migración o los avances de la técnica) obligará a los elementos ya presentes a reubicarse y modificarse a fin de dar cabida y de poder convivir con el factor advenedizo. A veces ni siquiera será necesario introducir elementos nuevos para producir un cambio en la estructura sino bastará un reordenamiento o nueva distribución de las partes para que cambie la figura que ella proyecta: variadas las relaciones entre los elementos varía también su relación al todo y, por consiguiente, la estructura toda se altera.

Muchas veces bastará atribuir a una estructura social una nueva finalidad para que esto acarree necesariamente una reagrupación de los elementos constitutivos y por tanto un cambio de estructuras. Así, por ejemplo, los mismos elementos que constituían la estructura estatal europea del siglo XIX, al asignársele como finalidad no ya el "laissez faire" sino el "welfare", se relacionaron en forma diversa dando como resultado la nueva estructura social del Estado europeo del siglo XX. Lo que sucede en estos casos es que la nueva función de la estructura social total atrae hacia sí y subordina las funciones de las estructuras parciales. Otras veces sucederá que estructuras parciales que andaban desintegradas, sin ser

capaces de armonizarse para formar una constelación, por la mera asignación de una finalidad nueva comienzan a integrarse y dan origen a una verdadera estructura social.

Si analizamos ahora el cambio de estructuras a la luz del papel que juega el hombre en ese cambio —o si se quiere, según sea la relación entre su elemento objetivo y subjetivo— podemos formular el principio de que cualquiera nueva reacción o toma de posición del sujeto frente a la situación objetiva en que se halla, provocará una mudanza en la estructura social.

Estructura social e historia

Por eso, y hay que tenerlo muy en cuenta en los momentos actuales, una estructura social no es algo que está recortado del proceso histórico. Toda estructura, ya sea de una sociedad total como de una institución dentro de ella, es producto de un largo pasado histórico. Para entender, por tanto, a cabalidad lo que una estructura significa hay que tener en cuenta ese pasado, que siendo sumamente tenaz, y a veces con toda legitimidad, no es sencillo ni a veces conveniente arrojarlo alegremente por la borda.

Uno de los defectos que se le ha imputado a la teoría sociológica llamada "estructural funcional" es que concibe a la estructura como un sistema abstracto, reduciendo según esta crítica todo el problema del cambio al adecuado ajuste de las conductas y motivaciones de los individuos a los objetivos de las distintas funciones que sostienen semejante estructura. Esta concepción es, en este sentido, poco dinámica; encierra, es verdad, un cierto movimiento indudable en cuanto la estructura misma suscita las motivaciones que ponen en marcha las funciones necesarias para mantener el "sistema". Pero el problema del cambio social no es tan sólo el de los procesos que ocurren para mantener en pie esta estructura, sino el de los procesos que de una u otra forma tienen como resultado la transformación o mudanza de la estructura misma.

El hecho es que las estructuras sociales, quiérase o no, están siempre sujetas a un proceso de cambio originado por la incesante mutabilidad de las condiciones históricas y que imponen la mudanza, sea de las condiciones objetivas o de las actitudes de los hombres frente a la realidad en que viven.

II. La estructura funcional de las sociedades modernas

El tema del presente número de esta revista es el de enfocar la estructura social latinoamericana frente al proceso de transformación por que atraviesa hoy día este continente. Este proceso, que algunos estiman como revolucionario —siempre que por revolución se entienda una alteración a fondo de las formas de vida vigentes— plantea el problema de saber cuál es el tipo de sociedad que se ofrece en el presente horizonte histórico y que vale como el modelo que pretendemos alcanzar en virtud de las alteraciones que voluntariamente produzcamos en las estructuras latinoamericanas. Se plantea entonces el problema de saber cuál es la característica esencial o típica de las sociedades modernas más avanzadas.

Todas las sociedades más evolucionadas —pertenezcan a uno u otro sistema económico, cosa que no nos interesa discutir aquí— están sujetas a ciertas características generales que preocupan al pensamiento sociológico y crítico-cultural contemporáneo. Hay una larga serie de teorías —de las que únicamente cabe hacer mención— que se esfuerzan por determinar la fisonomía peculiar de estas sociedades. Se habla así de "sociedades de masas", de "sociedades dominadas por un medio técnico", de "sociedades prósperas", de "sociedades elitarias", de "sociedades constituídas por sistemas secundarios", de "sociedades de consumidores", de "sociedades de gerentes", de "sociedades absorbidas por la seguridad social", de "sociedades de clases medias niveladas", etc. Unas y otras de estas caracterizaciones pretenden valer como un esfuerzo de interpretación —total o parcial— sociológica o crítico-cultural del tipo de sociedad creado por el hombre moderno.

De todas estas interpretaciones, que en otra ocasión valdría la pena considerar al detalle, la que quizás más nos interese por el contenido de este trabajo, es aquella que caracteriza a las sociedades más avanzadas con una sola fórmula, denominándolas "sociedades de tipo funcional". O si se quiere, ya que existe hoy día una tendencia a manejar este otro término, "sociedades de tipo elitario".

Cuando se habla de "sociedades de tipo funcional" se indica que estamos ante ciertas sociedades de delicadísimo mecanismo, integradas por un conjunto de funciones conectadas

en forma más o menos rigurosa, y que únicamente subsisten si tales actividades se complementan en forma debida. Con la palabra "elitaria" se ha resucitado el viejo término "élite", que estuvo en gran descrédito durante algún tiempo por provenir de la corriente llamada maquiavelista de los italianos Mosca y Pareto, y que sonaban para muchos a una interpretación aristocrática de la historia. Hoy día la palabra élite va tomando un carácter absolutamente neutral y significa simplemente una minoría dirigente.

Al llamar a las sociedades industriales modernas "sociedades elitarias", se quiere indicar que están constituídas por una serie de sectores dirigidos cada uno de ellos por los hombres más capacitados en la especialidad en que consisten. Este tipo de sociedad se da lo mismo en el mundo soviético que en los Estados Unidos, Inglaterra o Alemania Occidental. Se ofrece incluso con mucho mayor rigor en el mundo soviético por cuanto las actividades directivas específicas se atribuyen —en teoría al menos— a los más competentes dentro de los respectivos grupos funcionales.

Ciencia y profesionalización

¿Cuál ha sido el origen de estas sociedades funcionales y elitarias? La respuesta es sencilla y se reduce quizá a los dos simples hechos de la "ciencia" y de la "profesionalización", que expondremos de un modo sucesivo.

Las sociedades actuales más avanzadas —pertenezcan a uno u otro tipo de sistema económico— sólo se conciben gracias al desarrollo de la ciencia, que forma parte del denominado proceso de racionalización de la historia. Aunque no sea del todo correcto sostener que vivimos en una sociedad científica, ya que los hombres, que en ella viven, ni actúan científicamente ni poseen una idea muy clara de lo que ella significa —su nombre más exacto sería, en realidad, el de "sociedades paracientíficas"—, sin embargo éstos se apoyan y están constantemente sostenidos por los resultados de la ciencia, la cual ha logrado así penetrar hasta los más recónditos entresijos de las sociedades más avanzadas. Este dominio de los resultados de la ciencia en la vida de la sociedad es particularmente notorio en el campo económico, porque éste se apoya más directa e inmediatamente en los instrumentos de la técnica que no es otra cosa sino la aplicación de la ciencia a la resolución de los problemas materiales.

Al lado de esta marcha de penetración de la ciencia, y como su elemento concomitante, se da en las sociedades más avanzadas el fenómeno de una creciente profesionalización. Las actividades de la vida contemporánea llevan necesariamente a ello ya que sólo pueden ser ejercidas por personas que mediante una preparación larga, tediosa y difícil, se han especializado para dicha actividad. Esta profesionalización se impone en todos los aspectos de la vida actual, como lo prueba la transformación que ha ido experimentando en todas partes la Universidad, que ha ido dejando de ser un centro de formación del hombre en general —como era el tipo clásico de Universidad— para convertirse en una serie de escuelas profesionales. Sobre todo, el fenómeno de la profesionalización se manifiesta en el campo económico donde cada vez más se requieren ingenieros, arquitectos, inventores en el campo de la técnica y una gran cantidad de técnicos medios, que son una de las características típicas de las sociedades industrializadas.

Se podría discutir —y en los momentos actuales de hecho se discute cuando se plantea el problema de la educación y del desarrollo económico —qué es lo que más importa: si una educación primaria y secundaria común, si las escuelas vocacionales o si la formación de las élites y de los cuadros técnicos dirigentes. En realidad, aunque los cuadros sean tal vez más importantes y la formación para esos cuadros cada vez más difícil y penosa, el hecho es que estas sociedades requieren un número cada vez mayor de técnicos de calidad intermedia. Es decir que se ha llegado a profesionalizar con base científica lo que antes era producto de la formación tradicional tipo artesano en que el aprendiz se realizaba participando en la experiencia cotidiana del maestro. La formación de técnicos medios, que alcanzan desde los ingenieros inferiores hasta los obreros especializados, es por consiguiente una nota característica de las sociedades modernas avanzadas y que irá creciendo a medida que el automatismo se haga cada vez mayor. El día en que ese "automatismo" se haga realidad plena, estas sociedades se caracterizarán por la presencia de un tipo de obrero que será en realidad un técnico especializado, po-

livalente, capaz de controlar el funcionamiento de un complejo de máquinas, con conocimientos por lo tanto necesariamente generales de carácter científico y técnico.

Sociedad industrial y rendimiento

En pocas palabras, cualquiera sea el sistema económico sobre el que se apoyen, las sociedades industriales más avanzadas se caracterizan por la profesionalización creciente y por la penetración de la ciencia en todos los resquicios de la vida social, pero en especial la económica.

Ahora bien, este doble proceso, que es un confluyente, puede expresarse en una sola idea que es la que define, desde el punto de vista sociológico, la fisonomía humana de este tipo de sociedades. Se trata de la idea del rendimiento. Lo que da valor a los hombres en este tipo de sociedades, es lo que sean capaces de rendir, no lo que sean capaces de ser. (No olvidemos que aquí se está ofreciendo un análisis de tipo sociológico, es decir, de estricta neutralidad valorativa, como se dice en la jerga de la disciplina. Por lo tanto, aquí no se afirma que el *único* valor del hombre contemporáneo sea lo que éste es capaz de dar o rendir y no lo que él mismo sea capaz de ser como persona). El hecho es que, siendo el concepto de rendimiento el supuesto de estas sociedades elitarias, su expresión cuantitativa se traduce en lo que se denomina *productividad*. Son dos términos sinónimos, en lo que pudiéramos decir su sentido filosófico.

En definitiva, pues, la nota característica de estas sociedades es el "rendimiento" cada vez mayor de sus miembros; o si se quiere, expresado de otra manera, el aumento de la "productividad" en todas las actividades humanas por parte de todos y cada uno de sus agentes.

Pues bien, éste es el tipo que conviene tener presente cuando se habla del desarrollo económico latinoamericano y de las transformaciones que éste lleva consigo. Sin duda, hay otras cosas que habría que perseguir en el progreso latinoamericano y que no tienen una relación inmediata con lo que acaba de decirse. Pero si se aspira a que nuestros países se conviertan en "países industriales", se desea —se sepa o se ignore— constituir tipos de sociedades del máximo rendimiento o de la mayor productividad posible, o sea, sociedades definidas por el predominio de una profesionalización cada vez mayor, por una penetración cada vez más intensa de la ciencia y una valoración de lo que el hombre sea capaz de dar y no sólo de lo que sea o haya sido en virtud de un azar histórico o de un status "adscrito".

III. Obstáculos a la nueva sociedad elitaria en América Latina

Cuando se mantiene esa imagen ante los ojos, la forma por tanto más sencilla de percibir los impedimentos u obstáculos que debe hoy día romper América Latina para alcanzar la nueva condición a que aspira, consiste en destacar aquellos campos en que es necesario lograr un mayor rendimiento y una mayor productividad, y analizar en consecuencia las formas en que esos resultados pueden lograrse en la forma más humana posible.

Hay sin duda tres grandes sectores en donde puede sostenerse, con estricto rigor y neutralidad valorativa, que es necesario aumentar la "productividad" o rendimiento de nuestras sociedades.

En primer lugar, es evidente en el campo estrictamente económico que nuestro sistema tradicional no ofrece los resultados que son necesarios en el mundo moderno. Esa falta de rendimiento es manifiesta en la estructura agraria de la mayoría de nuestros países; y menos notoria, pero no menos presente, en su organización industrial. Se impone en consecuencia el estudio de cuáles son los obstáculos en estas estructuras que las colocan en un estado de retardo frente a la capacidad productiva de los países más avanzados.

El tan citado tema de las reformas estructurales en el sector agrícola, por ejemplo, consiste pura y simplemente en que el rendimiento de la tierra no es el que debiera ser, dadas las condiciones naturales de nuestros países, debido a la organización de la tenencia de la tierra y a la forma de dirigir las empresas agrícolas, así como a las actitudes psicológicas de los partícipes en la actividad agraria. Se supone, por lo general, que una reforma agraria es un cambio del sistema de la tenencia de la tierra. Lo es sin duda. Pero es mucho más que esto, y a veces pueden conseguirse iguales resultados sin modificaciones demasia-

do profundas en aquel aspecto. La finalidad primaria de una reforma agraria, para que no sea un fracaso absoluto, es el aumento de la productividad agrícola. Y una reforma que se limite a ser una simple transformación del sistema jurídico de tenencia de la tierra no dará de por sí sola los resultados que con ella se buscan. Este es un ejemplo típico de cómo una estructura no se modifica por la simple variación de ciertos datos objetivos —en este caso serían los jurídicos— sino por una modificación completa de los modos de conducta y, sobre todo, de los modos de pensar y conducirse de los soportes humanos de la producción agrícola. Una reforma agraria sin apoyos crediticios, sin el empleo de semillas escogidas, de técnicas progresistas, y sin una educación mayor del campesino medio, es una reforma destinada al fracaso.

Lo dicho sobre la falta de rendimiento en el sistema agrario podría extenderse asimismo a la organización del sistema industrial latinoamericano, en donde, por razones que complicarían demasiado este análisis, falta en la empresa la energía creadora necesaria para que el desarrollo de la industria logre un rendimiento equivalente al de los países más avanzados.

Si bien el sector económico constituye el ámbito más notorio en donde más falta hace aumentar el rendimiento o productividad típico de las sociedades modernas, no es el único ni, quizás para algunos, el más fundamental. El otro gran sector de nuestra América en que se precisa incrementar la productividad —aunque algunos puedan resentir el empleo de este término referido al hombre— es el del rendimiento estrictamente "personal". Hay que lograr que los hombres latinoamericanos den de sí en su vida personal más de lo que hasta el momento están ofreciendo. ¿Cuál es el origen de este deficiente rendimiento personal? Su doble cauce reside, a no dudarlo, en las debilidades del sistema educativo y en las imperfecciones del sistema de movilidad social. Las sociedades industriales más avanzadas, que hemos tomado como tipo, se caracterizan por un sistema educativo que permite por lo menos a la gran mayoría de la población alcanzar el grado de la enseñanza secundaria. Lo que significa la existencia en ellas de una cultura media generalizada.

Respecto a la movilidad social, estas sociedades se definen como "sociedades abiertas", es decir, tienden a que los individuos alcancen la posición social que corresponda a sus propios méritos o sea a las contribuciones que aporten a esa sociedad. Por eso se habla hoy, en cierto sentido con razón, de "recursos humanos". La palabra es "inhumana", porque el hombre no es un mero recurso ni puede nunca serlo. Pero aceptando por el momento el término actual, quiere decir llanamente que no basta hacer inversiones en el campo económico, sino que tan importante como éstas son las inversiones destinadas a elevar la capacidad del hombre.

Las inversiones humanas, el incremento de los "recursos humanos", persiguen la elevación de la educación general, el mejoramiento de la salud y una mayor participación de todos en los bienes materiales y espirituales de nuestra cultura. Por esta razón destacan hoy como preocupaciones fundamentales ante "el desarrollo social", la elevación de los niveles mínimos en educación, en salubridad y en habitación. Lo que significa, en una palabra, no sólo un mayor estímulo sino un goce superior en valores de cultura y de "confort" material. En este sentido, cuando se califica a las sociedades más "progresivas" como "sociedades de consumidores", hay que entender que se trata al mismo tiempo de toda clase de bienes materiales y espirituales. Importa abrir la posibilidad del goce de tales bienes a todos los hombres, cuando antes era tan sólo el patrimonio exclusivo de una reducida minoría.

El tercer sector en los obstáculos señalados se encuentra en la escasa "productividad" de la vida pública, es decir del rendimiento político. Los países latinoamericanos manifiestan esa debilidad en la pobreza de los resultados de sus sistemas administrativos y en la debilidad de la integración nacional que supone la ausencia de grupos intermediarios eficaces entre el Estado y el individuo. Se exige como problema capital la ruptura de esos obstáculos, hacer posible una mayor productividad política, creando una mayor participación en la vida nacional de todos los ciudadanos, lo cual sólo se logra a través de una escala de cuerpos intermedios entre la abstracción del Estado y la concreta unidad familiar. El individuo tiende a encontrarse desamparado frente al gran Leviatán, sin que pueda participar en sus tareas por ignorancia o por la ausencia

de los escalones intermedios. Se impone el fomento y la creación de una serie de grupos intermedios, los llamados grupos "secundarios", que permitan al individuo llegar a la acción política a través de las actividades de que es capaz en las asociaciones menores.

Uno de los grandes problemas de América Latina en estos momentos consiste en la movilización de esos grupos secundarios que van desde la familia y el sindicato a las cooperativas y a las agrupaciones mal llamadas de "presión". Porque el insuficiente rendimiento de la actividad política en nuestros países no se halla tan sólo en la esfera del Estado propiamente tal, sino sobre todo en la ausencia de la participación ciudadana a través de estos cuerpos de enlace.

IV. Integración de América Latina en una estructura funcional del mundo

Si América Latina consigue romper los obstáculos en los tres planos indicados, y aumentar su capacidad y rendimiento en cada uno de ellos, aproximándose al que ya ofrecen las sociedades más avanzadas, queda aún el problema de su integración dentro de la comunidad mundial. América Latina es de por sí un mosaico de actividades político-económicas que se enfrenta con un mundo en plena transformación y que tiende a integrarse en unidades regionales cada día más definidas. El problema en este caso es el de encontrar y vencer los obstáculos que se oponen a la incorporación de América Latina a un mundo que está alcanzando una estructura funcional en su conjunto.

Aunque nos encontramos sólo a mitad de este proceso, América Latina debe encararse con el problema de la integración de su cuerpo histórico, primero con los cuerpos históricos más afines, y después con aquellos otros que van perfilándose cada día más como las realidades estructurales del mundo futuro. Sobre todo en el aspecto económico, no podrá América Latina vencer todos los obstáculos que encuentre en sus distintas esferas nacionales si no llega a una integración económica general y si no alcanza, de una u otra manera, una unidad económica desde donde hacer frente a los mercados asociados de gran dimensión que constituyen el mundo contemporáneo. Sin embargo, sería inexacto afirmar que la integración económica de América Latina sea su único problema inmediato, porque siempre junto con ella se da también, en realidad, una integración política. El problema, por tanto, de América Latina consiste en incorporarse a ese mundo nuevo, que es un mundo funcional, como una unidad económica y política con valores propios y personalidad inconfundible.

Reformas al nivel nacional

La reforma social, o la reforma de las reformas

Roger Vekemans, S. J.

Se respira en América Latina una urgente necesidad de cambio. Esto hace que la palabra "reforma" esté en boca de todos. En su artículo nos precave el P. Roger Vekemans —Director del Departamento Elaboración de Modelos de DESAL y de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica— de un reformismo puramente formalista. La verdadera reforma social ha de esforzarse en crear un régimen de convivencia que permita al hombre latinoamericano enfrentarse con realidad, objetividad y eficacia a las nuevas y decisivas circunstancias del mundo moderno, tanto en la satisfacción de sus necesidades como en su relación con los demás pueblos. La clave de esta reforma es la libertad. Libre y social por naturaleza, el hombre es necesariamente "solidario". Y en los principios básicos de solidaridad y de subsidiariedad funda el autor lo que debe ser toda auténtica reforma social.

Reformismo latinoamericano

Cualquier diagnóstico que hagamos de la vida económica, social, política y cultural de la América Latina, nos obliga a señalar la urgencia de un gran cambio en sus estructuras.

Este cambio lo concebirán algunos como una evolución gradual, sin rupturas, de la realidad presente y como una continuidad progresiva de los regímenes imperantes. Otros pensarán en un cambio general, profundo y rápido mediante el reemplazo de los regímenes imperantes, con tal, eso sí, que este cambio respete la libertad y se realice dentro de un régimen de derecho, una convivencia democrática y una paz constructiva. No faltarán, finalmente, algunos que anhelen un cambio violento en que el pueblo y sus elementos representativos y directivos supriman bruscamente los regímenes imperantes y construyan una nueva realidad y un nuevo régimen.

Pero, ya se piense de una laya o de otra, lo cierto es que los programas o imágenes concretas en que se proyectan las ideas o ideales del cambio, y que se proponen a la conciencia pública como justificación de las respectivas posiciones, se traducen, de hecho, en "reformas": "reformas agrarias", "reformas tributarias", "reformas educacionales", "reformas previsionales", "reformas administrativas", "reformas de las empresas", "reformas del crédito", "reformas constitucionales", y hasta "reformas de la vida internacional", mediante las integraciones regionales y la cooperación internacional.

El "reformismo" se ha hecho predominante en la conciencia de los pueblos latinoamericanos; y esto se debe, sin lugar a dudas, a la evidencia generalizada de una urgente necesidad del cambio. Como tal se inscribe el reformismo en toda iniciativa económica, social, política o cultural que tenga un propósito creador en el Continente.

Por un proceso psico-social que no corres-

ponde analizar aquí, muchos fenómenos continentales, semejantes al reformismo actual, han sufrido desvirtuaciones y obliteraciones históricamente grotescas. El republicanismo y el democratismo que presidieron, en las palabras, el movimiento de la Independencia, fueron en realidad una máscara —muchas veces cínica y descarada— de tiranías absolutistas, de golpismos militares con auto-generación sucesiva por largos períodos, de oligarquías aristocratizantes o populistas. El "revolucionarismo" subsiguiente —o, si se quiere, **consiguiente**— a estas falsificaciones ideológicas y políticas ha degenerado, salvo excepciones como Méjico, Bolivia y Cuba (que tampoco son ejemplos valederos de auténticas revoluciones), en revolucioncillas, en cuartelazos y algaradas, sin contenido verdadero.

Esto es una experiencia histórica, cualquiera sea su explicación profunda. Es como si estuviéramos viviendo una realidad que se nos impone desde fuera y no fuésemos capaces de adecuarnos realmente a ella ni tampoco capaces de rechazarla con eficacia. Y agobiados por esta doble incapacidad parece que, en cada encrucijada, recurriéramos al método de falsificar la realidad y de falsificarnos a nosotros mismos, a fin de producir una pura apariencia de adecuación.

El mismo método está en vías de ser aplicado al reformismo de nuestro tiempo. Una enumeración de reformas en el programa, o un balance rápido de iniciativas reformistas en la acción de un Gobierno, o la palabra "reforma", puesta en el encabezamiento de cualquier proyecto de ley, podrían ser el método para nuevas desvirtuaciones, obliteraciones y falsificaciones, y es un hecho que tienden a serlo, según lo demuestran numerosos síntomas generales.

Los hechos característicos del mundo moderno

Sin embargo, a esta tendencia histórica y cultural aberrante, el mundo de hoy opone hechos irreductibles. Lo que pudo ser disimulado durante los últimos ciento cincuenta años, ya no puede serlo, ni siquiera mediante las más sutiles y artificiosas manipulaciones o mutilaciones de las estadísticas.

Tres grandes hechos característicos de vigencia universal van configurando una nueva edad del hombre; y a estos hechos no podrán escapar los dirigentes del destino latinoamericano con ningún método de desvirtuación o falsificación.

El primero es el "hecho humano". La tierra tiene hoy tres mil millones de habitantes, en la próxima generación, seis mil, y en la siguiente, doce mil. Uno de los sitios en que este crecimiento demográfico es más acelerado es, precisamente, América Latina. Los pobres son y serán cada día más que los privilegiados; pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato sino en proporciones que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Una nueva faz emerge predominante en el interior de cada comunidad humana: la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario. Junto a ella, emerge también la faz de un inmenso mundo humano, con problemas y urgencias comunes, que sobrepasan todas las fronteras geográficas, raciales, políticas y culturales; un planeta cubierto por la presencia humana, inexorablemente solidaria.

El segundo hecho es el "científico-tecnológico", que no se suma al anterior, sino que lo multiplica. Una multitud cada vez más inmensa de hombres se comunica cada día con mayor facilidad —borrándose así las distancias que separaban a los pueblos— y sus comunicaciones le enseñan la realidad o posibilidad de una no soñada dominación sobre la naturaleza y de una más plena satisfacción de sus necesidades.

El tercer hecho es la desigualdad o desnivel aceleradamente creciente entre países desarrollados y subdesarrollados, o en los países subdesarrollados entre clases dominantes y clases inferiores. Crece al mismo tiempo en los países subdesarrollados y en las clases inferiores la conciencia general de que los beneficios de la ciencia y la tecnología deben pertenecer a todos y de que el poder debe estar al servicio de todos.

La reforma de las reformas

Bajo este triple impacto dinámico cualquiera concepción formulista del reformismo está condenada a la insignificancia. A menos que el concepto mismo de **reforma** logre objetividad y veracidad, alcanzando una dimensión y una profundidad tan grandes y tan dinámicas como el enfrentamiento universal del hombre con las nuevas circunstancias del mundo moderno, cae-

rá al desecho de la historia como una de tantas palabras traicionadas y despojadas de toda autenticidad, o bien se convertirá en una empresa dictatorial e impondrá a los pueblos esquemas forzados que no corresponden a las exigencias reales de su vida.

Es en este sentido que, escribiendo sobre reforma social en un significado genérico, creemos legítimo señalarla como la "reforma de las reformas", o como la "reforma del propio reformismo". Porque, en estas perspectivas, no podemos limitarnos a fórmulas, modelos o proyectos destinados a cambiar o mejorar aspectos de la vida social o el conjunto de ellos, ni tampoco a un balance de necesidades humanas que deben ser satisfechas mediante esos cambios y mejoras. Se trata, esencialmente, de concebir "la" reforma, en general y "cada" reforma, en particular, como un esfuerzo para crear un sistema de convivencia que permita al hombre latinoamericano, fundado en principios racionales y morales, enfrentarse con toda realidad, objetividad y eficacia a esas nuevas circunstancias del mundo moderno, tanto en la satisfacción de sus necesidades urgentes como en su relación con los demás pueblos.

Ese enfrentamiento del hombre con el mundo no puede ser sino la obra del hombre mismo. La superación de su indigencia es el "objeto" del reformismo; pero sólo el mismo hombre, considerado como "sujeto" de toda reforma, puede darle verdadera realidad. Y el hombre es aquí todo el pueblo. Sin la participación dinámica del pueblo, como protagonista del cambio y del desarrollo, ninguna reforma puede tener vida auténtica, por muy genial que sea su concepción en la mente de expertos y gobernantes, o por muy perfecto que sea el recuento estadístico y el análisis científico de las necesidades y miserias.

Definir la naturaleza de esa participación, sus exigencias y sus proyecciones en todos los aspectos de la vida social es anterior en principio, y superior en importancia, a todo programa de reforma.

Y sin esa definición primordial cualquier reformismo no podrá ser más que una acumulación inmediatista y oportunista de iniciativas y proyectos, sin verdadera coherencia.

En otras palabras, la reforma no vale por sí misma, sino por los principios básicos que la inspiran y configuran; por la visión del mundo y del hombre que se expresa en ella.

La clave de la libertad

Frente a los hechos del mundo moderno y a sus exigencias objetivas, y más particularmente frente a las exigencias imperativas y urgentes del desarrollo económico y social de los pueblos subdesarrollados, la conciencia cristiana ha planteado, en forma cada vez más directa, la clave de su doctrina, que es también la clave de su visión del hombre: la libertad, no sólo ni tanto "las libertades" particulares del lenguaje y la política contemporáneas, sino la libertad esencial del hombre para autorrealizarse, para ser él mismo autor de su propia perfección y plenitud y para ser —considerado socialmente como "pueblo"— el "sujeto" y protagonista libre y solidario del progreso, del desarrollo, del cambio o como quiera se llame su perfeccionamiento temporal.

Por definir al hombre, esencialmente, como una libertad, introduce el pensamiento cristiano los principios de solidaridad y subsidiariedad como los dos principios centrales de su doctrina social.

Siendo la dimensión social constitutiva del hombre, su libertad es esencialmente una respuesta al **otro.** La conciencia humana es esencialmente diálogo y su voluntad, amor.

Esto significa que no hay perfección del

hombre que no sea un "Bien Común"; la libertad, en efecto es, desde la partida, opción frente al **otro**. En lo religioso, es opción frente al Otro Absoluto. En lo social es opción frente al otro hombre, a la comunidad. Esto explica por qué toda perfección humana, por cuanto es perfección de una libertad —que es respuesta al otro hombre, en el diálogo y en el amor— no puede tomar forma sino en la solidaridad. La perfección de una libertad solidaria se llama "Bien Común". Es "Bien", porque es perfección. Y es "Común" porque es perfección de una libertad solidaria. Por lo tanto, es perfección de los dos interlocutores en el diálogo de las conciencias; de los dos términos en el amor de las libertades.

Al afirmar que la dimensión social es constitutiva del hombre, se afirma que la solidaridad es anterior a toda obligación ética, puesto que es una realidad ontológica. La obligación ética no puede nacer sino de una esencia, de una naturaleza, de la que es una expresión normativa. Si bien es cierto que la solidaridad es un deber de tipo ético, es cierto también que es una realidad que afecta al **ser** mismo del hombre.

Naturaleza humana y solidaridad

Veamos ahora cómo se deduce la esencia solidaria del hombre de su propia perfección. La perfección del hombre no puede ser sino perfección de su esencia: inteligencia y voluntad; la perfección del acto específico de la inteligencia que es conocer, entender, comprender; y la perfección del acto específico de la voluntad que es querer, amar. No se puede alcanzar la perfección del conocimiento sino en la comprensión de un ser por lo menos igualmente perfecto: el "otro semejante", o de un ser superior: el Otro Absoluto. Todo lo demás, incluso el Universo material en toda su dimensión, es inferior a esta perfección.

Tampoco se puede alcanzar la perfección de la voluntad, que es el amor, sino en el amor a otra libertad semejante o superior. Todo lo demás no es sino una huella o un reflejo del amor del otro. El Universo, la historia, las civilizaciones y el conjunto de los acontecimientos humanos son hechos inferiores al amor del hombre, refractado de mil maneras diversas y aún contradictorias, e inferiores al Amor de Dios. La perfección de la voluntad es el encuentro, en el amor, con otra voluntad.

Al buscar pues el hombre su perfección, no hace sino buscar la perfección de lo que es: inteligencia y voluntad, conciencia y amor. Y al buscar la perfección de una conciencia y un amor, que son esencialmente comprensión del otro y amor del otro, no puede sino buscar la perfección del otro mismo. Ahora bien, el buscar la perfección del otro en la búsqueda de la propia perfección no es otra cosa que la expresión activa de la solidaridad.

Para el cristiano, esta es la fuerza primordial de la convivencia social y del dinamismo histórico. Es cierto que ella, por su propia esencia, está sometida al dilema de la libertad: la inteligencia puede ignorar y rechazar la verdad cayendo en el error; la voluntad puede rechazar el amor, negándolo en el odio o proyectándolo en formas falsas. Por eso, la esencia misma de la norma doctrinaria es la defensa y promoción de la auténtica libertad humana y de su expresión solidaria. Es cierto también que las circunstancias históricas —los grandes hechos del mundo moderno— parecerían imponer por fuerza la solidaridad, como si fuera una etapa biológica proveniente de la nueva dimensión del "hecho humano" y una necesidad tecnológica en la evolución del hombre, cuya alternativa es la frustración de la especie, e incluso su destrucción. Pero, por muy dramático que sea el proceso histórico y por muy urgentes que sean sus exigencias, no será jamás, en la visión cristiana, otra cosa que un accidente frente al valor ontológico y moral de la libertad y la solidaridad, las cuales no reconocen ni pueden reconocer otra causa que la esencia misma del hombre.

No puede, por consiguiente, la solidaridad proponerse ni mucho menos imponerse al hombre por simples urgencias históricas, culturales, políticas, sociales o económicas.

El hombre es libre y solidario por su naturaleza misma y no por las circunstancias. Cualquier concepto de la libertad y de la solidaridad que ignore o niegue esto es una contradicción en sus propios términos; no puede sino desembocar en la negación de la libertad y de la solidaridad, aun cuando se proponga en nombre del progreso democrático, o de las grandes urgencias históricas y sociales.

Al afirmar que la libertad y la solidaridad son una realidad ontológica y una norma ética el pensamiento cristiano proclama, categóricamente, que sólo en su integridad y universalidad reales es posible la justicia.

Solidaridad y reforma

En consecuencia, la solidaridad es el principio esencial para un desarrollo humano realizado en la libertad. El hombre no puede autorrealizarse sino en comunidad con los demás hombres.

La proyección de este principio en el plano concreto de la vida social nos muestra a los hombres realizando la comunidad solidaria a través de dos tipos específicos de relaciones y de toda una gama de gradaciones y combinaciones intermedias: (a) el tipo de las relaciones "interpersonales" —de "sujeto-a-sujeto"— como es el caso del diálogo intelectual, de la amistad, del amor; y (b) el tipo de las relaciones "funcionales", de "sujeto-a-objeto-a-sujeto" —en que el hombre se relaciona con el otro hombre **a través** de un objeto, cosa o servicio que constituye una **utilidad**, o "función", como sucede en la economía y tecnología.

En realidad, lo específico y constitutivo de "lo social", tal como lo entendemos hoy, es el "cruce" de relaciones interpersonales con relaciones funcionales. Queremos decir con esto, que la relación funcional es fecundada por la relación interpersonal que se introduce en ella, sin destruirla y sin desvirtuar su naturaleza específica. No contradice o desvía las exigencias propias de su carácter funcional, sino por el contrario, las perfecciona. Por el imperativo de la solidaridad, esencial al hombre, todo hombre que encuentra al otro a través de un objeto no se detiene en el objeto; no se satisface con este "signo" del otro, ni puede aceptar reducirlo a la mera categoría de "hombre-objeto". Por el contrario, en la perfección misma del objeto busca la perfección del otro, considerado como sujeto y agente de esa perfección, la cual trasciende el plano de lo funcional. Se eleva así y se proyecta en el encuentro de personas, la única comunidad auténtica entre seres racionales, lo propiamente social.

En esta línea de pensamiento resulta claro que no podría ser eficaz una reforma económica, política, educacional o un progreso tecnológico, que no trascienda por la solidaridad el plano de lo puramente funcional y reduzca al hombre, cuyas necesidades trata de satisfacer, a la categoría de "hombre-objeto". Por lo menos, no podría ser eficaz en la libertad, porque la libertad esencialmente no es otra cosa que la opción y el movimiento de ese mismo hombre —pero considerado como "hombre-sujeto" y protagonista— hacia su propia perfección, la que sólo se integra en la perfección solidaria del Bien Común. Resulta también claro que las funciones económicas, tecnológicas y aún las políticas y educacionales no se proyectan y elevan verdaderamente al plano del Bien Común —no son auténticamente **sociales**— sino en la medida en que son fecundadas por la relación interpersonal de la solidaridad.

Solidaridad organizada

De esta concepción de lo social en sí, como el fruto propio de la fecundación de todas las relaciones funcionales humanas por la solidaridad, fluyen consecuencias fundamentales para establecer los principios de la organización social.

La primera de todas es que no hay verdadera integración de una comunidad humana sino como fruto de esa fecundación, y que del mayor o menor grado de ella depende el mayor o menor grado de la integración y desintegración de la comunidad misma. No hay comunidad humana libre, ni comunidad humana verdadera, sino en la conciencia activa del Bien Común, conciencia que sólo puede existir por la solidaridad en el desarrollo de las relaciones funcionales, elemento material de toda comunidad organizada.

El Bien Común, que es objeto formal de toda comunidad humana, **exige** la solidaridad social como necesidad esencial de la Sociedad y como su norma ética primordial.

La segunda consecuencia es que la solidaridad recorre los mismos caminos que las relaciones funcionales, para elevarlas al plano de lo social y proyectarlas en la integridad del Bien Común. La libertad de los hombres —protagonistas de la sociedad— se ordena y organiza espontáneamente de acuerdo con la naturaleza objetiva de sus funciones. Ahora bien, por su naturaleza misma, las funciones humanas admiten todas las especializaciones, diferenciaciones e integraciones del trabajo y la actividad en una comunidad viva. Van desde la base más simple y diferenciada, hacia la cúspide más compleja, pero más integrada, más unificada. El Bien Común, en toda su integridad, sólo se logra en la cúspide, donde todas las funciones que tienen por objeto la satisfacción de todas las necesidades dictadas por la perfección del hombre,

se enfrentan con todas las opciones libres del hombre para su perfección.

En este sentido, el Bien Común se presenta a la imaginación y a la razón como un vértice hacia el cual convergen todas las particularidades funcionales.

La tercera consecuencia es que tan esencial como la solidaridad misma es, en el plano de lo social, la perfección propia de la relación funcional que debe ser fecundada por la solidaridad. Recordemos que es a **través** de esa perfección propia del **objeto** de la relación funcional, que los dos **sujetos** de ella pueden alcanzar la solidaridad social e integrar su acción en el Bien Común. En otras palabras, en el plano de lo social la solidaridad está determinada por la funcionalidad de la relación en que se inscribe, y por lo tanto, está **contenida** en ella. Ahora bien, lo funcional, por su propia naturaleza, en cualquier plano o tipo de actividad que se lo considere, está rigurosamente determinado en el conocimiento y apreciación de los hechos por la objetividad científica, por la eficiencia en el resultado, y por la economicidad en la elección y en el uso de los medios y recursos. Y las rigurosas exigencias de lo funcional son proyectadas por la solidaridad social como exigencias esenciales y como normas éticas del Bien Común, porque ni la solidaridad ni el Bien Común son posibles sin la perfección del objeto propio de la relación funcional, que es, por definición, la vía de acceso para el encuentro de los sujetos de la vida social en la integridad de una perfección común.

Estas consecuencias se proyectan en principios básicos de organización social que son, principalmente: la autonomía social como exigencia de la solidaridad; la autoridad como exigencia de la autonomía; la subsidiariedad de la autoridad como norma de su relación con la autonomía social, y la integración orgánica de la autonomía social y la autoridad en el Bien Común.

Solidaridad y autonomía

Las formas sociales surgidas de la fecundación de las relaciones funcionales por la relación interpersonal de la solidaridad son tan específicas y diferenciadas como su funcionalidad misma. Pero la solidaridad es la obra del hombre en el ejercicio de su libertad personal —"sujeto" y protagonista del encuentro con el "otro", considerado también como "sujeto"— y, por lo tanto, es esencialmente espontánea y autónoma.

Aun cuando las formas de la organización social puedan ser definidas de una manera teórica por su funcionalidad, no pueden tener realidad práctica y auténtico valor social sino por la operación libre, espontánea y autónoma de los hombres que son sus "sujetos" y protagonistas.

Cada vez que se ha pretendido imponer un esquema funcional desde arriba, por claras y racionales que fuesen sus líneas, su artificialidad ha conducido al fracaso, o su obligatoriedad ha configurado un totalitarismo.

La solidaridad, por definición, se refiere al fin del hombre, a su perfección integral de ser racional y libre: al "Bien Común". La determinación concreta de lo funcional imprime a las solidaridades sociales organizadas su propia parcialidad y especificidad, que sólo alcanza —en cada ámbito funcional de solidaridad— a aspectos limitados del Bien Común o a sectores parciales de la Comunidad. Por ello, se hace evidente la exigencia de una complementación orgánica, en niveles más y más integrales del Bien Común social, de todas las formas de organización solidaria.

La integración no puede ser sino el fruto de una permanente definición del Bien Común, en cada organización solidaria; de una permanente selección de medios y asignación de tareas, y de una permanente discriminación y conciliación de los intereses particulares en la solidaridad. Esta exigencia esencial de una **operación propia** ordenada al Bien Común define la **autonomía** como un atributo, también esencial, de toda forma organizada de solidaridad social.

Y cuando se habla de autonomía de un grupo humano, esto es de una multitud de personas, de "hombres-sujetos" unidos por un fin común, se habla de una **función** unificadora y ordenadora, cuyo sujeto propio es la **autoridad.** Donde se reconoce una organización de la solidaridad humana, se debe también reconocer, necesariamente, una autoridad.

Autoridad y subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, que rige las relaciones entre la autoridad y los súbditos dentro de cada ámbito de solidaridad, es la exigen-

cia del respeto a la consciente racionalidad y libre responsabilidad de cada hombre en su propia autorrealización y en su participación e integración en la solidaridad del Bien Común. Supuesto un grado perfecto de conciencia solidaria y libre responsabilidad en todos los hombres de una comunidad, la autoridad existiría siempre, aunque fuera sólo como principio formal. Pero, en la medida en que esa conciencia y esa responsabilidad no sean perfectas, la autoridad debe actuar para suplir las deficiencias o corregir las desviaciones.

Es una acción imperativa en un doble sentido: le es impuesta a ella misma por su propia función natural, y ella debe imponerla a la comunidad solidaria en **representación** de ese fin o Bien Común —de esa autorrealización de todos y cada uno en la libertad— cuya definición constituye su función. La autoridad actúa por sí misma; pero actúa en nombre de la unidad de muchos y para su Bien Común. Por eso, toda autoridad es autónoma y tiene su propia esfera de soberanía, dentro del ámbito de solidaridad del cual es una función; pero también, toda autoridad es subsidiaria, porque actúa en nombre de esa solidaridad, en su resguardo, en su corrección, en su promoción y, en último término, en su suplencia, cuando las carencias de conciencia y libre responsabilidad solidaria no pueden ser salvadas de otro modo. La subsidiariedad exige que, cuando la acción de la autoridad llegue o se acerque al nivel de la suplencia completa, lo haga sólo en cuanto y hasta cuando esa suplencia sea necesaria y **con el objeto** de que la libre y consciente iniciativa de la comunidad solidaria haga innecesaria la suplencia en el menor tiempo y con la mayor integridad posibles.

Solidaridad y autoridad

Cuando se considera el recorrido inverso, no ya el que va desde la autoridad hacia la solidaridad organizada, sino el que va de la solidaridad social hacia la autoridad, debemos introducir una observación que, no obstante su implicación cuantitativa, se refiere a la condición natural del hombre en su existencia concreta, limitada por el tiempo y por el espacio; a su imperfección, no tanto para percibir la necesidad del Bien Común, que consiste en su propia autorrealización, sino para percibir y elegir los medios exigidos por ese fin solidario y las tareas que le corresponden en su cumplimiento; es decir: el modo concreto cómo su actividad debe integrarse en el Bien Común general.

Esa observación es que el cumplimiento de la solidaridad se hace más difícil y complejo mientras más grande es la dimensión del cuerpo social al que debe aplicarse, y más fácil y sencillo en las comunidades más pequeñas.

La solidaridad se presenta así como un nexo entre la perfección individual y el Bien Común, porque es esencialmente una afirmación de que no hay perfección de "uno" sino en la búsqueda de la perfección del "otro", o sea de la comunidad humana. Y en este mismo sentido —aplicado a las relaciones funcionales y al ordenamiento objetivo de las actividades que ellas señalan— la solidaridad es el nexo entre la parcialidad y especificidad de lo funcional y la integridad y generalidad del Bien Común. Lo cual equivale a decir que la solidaridad es el nexo entre lo individual y particular o "privado" y lo general, global, o "público"; entre el súbdito y la autoridad, entre el hombre y el poder.

A través de las relaciones funcionales, la solidaridad crea un dinamismo social orientado esencialmente al Bien Común, cuya definición y promoción es, en todos los niveles y esferas del actuar humano, la función específica de la autoridad. En otras palabras, por la solidaridad, la actividad de la multitud de los "hombres-sujetos" tiende al encuentro armónico y creador con la acción de las autoridades que surgen naturalmente de ella misma, para integrarse, progresivamente, en la perfección del Bien Común.

Pero esa "multitud de sujetos" no es, ni puede ser, en su expresión social, una multitud de individuos atomizados, sino de hombres orgánicamente agrupados por la solidaridad contenida en sus relaciones funcionales. Las organizaciones solidarias forman, por eso, el cuerpo social, como un gran "cuerpo intermedio" o como una gran cadena jerárquica de "cuerpos intermedios" cuya actividad va, desde las bases comunitarias hasta la cúspide, al encuentro de la autoridad.

Solidaridad y cuerpos intermedios

Al llegar a este punto, debemos formular una segunda observación de carácter cuantitativo, aunque también dictada por la condición

humana: la diversidad y limitación de los recursos disponibles, en el tiempo y en el espacio, para la prosecución de la perfección del hombre, o sea, para el Bien Común.

Porque es en virtud de esa diversidad y de esa limitación que adquiere toda su vigencia el valor objetivo de lo funcional, y no sólo por las limitaciones o imperfecciones del hombre en la percepción de las exigencias del Bien Común. Si los recursos fuesen ilimitados, la solidaridad no sufriría otras alternativas que las opciones puramente espirituales de la libertad humana. Si los recursos fuesen simples y evidentes, la elección de los medios y la asignación de las tareas para la realización del Bien Común sería también simple y evidente. Pero los recursos disponibles son completamente diversos y estrictamente limitados y es esto lo que dicta su propia fisonomía a la funcionalidad, a las relaciones funcionales. Nada es fácil en ellas; el "objeto" a través del cual se realizan es, de un modo u otro —para uno u otro de los sujetos que intervienen—, un objeto profundamente indispensable, limitado en su especie y en su cantidad, y referido, de alguna manera, a necesidades o exigencias precisas de la vida humana. Es por esto —por esta compleja diversidad de los recursos y por su rígida limitación— que la funcionalidad no es un sencillo juego especulativo de la razón, sino una dramática realidad viva en que la economía, la tecnología, la política y la cultura misma constituyen el duro campo de realización y de prueba de la libertad humana y de su perfección solidaria en el Bien Común.

Por eso, cuando se habla de solidaridad, se habla de una libre y orgánica creación y distribución de recursos, a través de las relaciones funcionales, ordenada íntegramente al Bien Común. Y cuando se habla de solidaridad organizada, o de cuerpos intermedios, se habla de la organización social capaz de efectuar, al mismo tiempo, las dos funciones esenciales de la vida social:

Primero: La promoción planificada de la creación y distribución de los recursos disponibles, a través de las relaciones funcionales materialmente constitutivas de la organización social y

Segundo: La participación consciente, libre y ordenada de todos los hombres, o "sujetos" de la vida en comunidad, en la definición y realización del Bien Común.

Ambas funciones son igualmente esenciales y ninguna de ellas puede ser plenamente eficaz sin la plena eficacia de la otra.

En esta perspectiva dinámica, las organizaciones de la solidaridad y sus autoridades no pueden detenerse en el nivel de los grupos limitados, territoriales o funcionales, sin negarse a sí mismas y sin negar su relación con la integridad del Bien Común, es decir, sin transformarse en "grupos de presión".

Desde lo más particular y específico hasta lo más general e integral, la solidaridad exige una jerarquía viva, la cual no reconoce otro límite que la comunidad del hombre en el mundo: su identidad de naturaleza, su identidad de fin; la identidad de los medios para alcanzar el fin, y la identidad del espacio vital en que tal empresa debe ser cumplida: el mundo.

Pero, si es cierto que la solidaridad organizada no puede detenerse, sin negarse a sí misma, en ningún nivel particular o específico, puesto que su objeto esencial es el Bien Común en su integridad, es también cierto que no puede realizarse sin un respeto rigurosamente objetivo de la diferenciación y autonomía propias de cada tipo de relación funcional. O sea, sin someterse a las exigencias científicas y tecnológicas de la perfección del objeto propio de las relaciones funcionales, en el cual se manifiestan y convergen la capacidad real del hombre para percibir la norma de la solidaridad, y la limitación y diversidad de los recursos disponibles.

Una sociedad, para funcionar, necesita ser una heterogeneidad articulada, en la cual no se produzca confusión, o se produzca sólo un mínimo de confusión entre las diversas esferas del actuar humano: la esfera de lo cultural, de lo político, de lo social, de lo familiar, de lo económico.

Porque, en este sentido, la confusión, es decir la intromisión o predominio indebidos de un tipo de relaciones funcionales en la esfera de otras, implica el desconocimiento de la autonomía propia de la forma de solidaridad que en ellas debe actuar y, al mismo tiempo, la desnaturalización de su funcionalidad específica. Lo cual significa, conjuntamente, paralización y prostitución de las formas orgánicas de vida social.

Y de este principio de diferenciación funcional objetiva y de autonomía solidaria surge

la verdadera necesidad esencial de los cuerpos intermedios para una reforma social en libertad; son en realidad el único camino verdaderamente democrático para todas las demás reformas.

Por la permanente trasgresión de estos principios; por la confusión de las esferas de solidaridad, que la deforman y pervierten, por la abrumadora "metástasis cancerosa" de lo político hacia todas las demás esferas del actuar humano, la "autoridad", en las naciones latinoamericanas, ha llegado a la imposibilidad de ser íntegra y de actuar realmente en nombre del Bien Común de todos sus súbditos.

Actúa predominantemente en representación de intereses económicos o de hegemonías partidistas. Y entonces no se presenta como una verdadera autoridad, aun cuando se justifique aparentemente por las instituciones de una democracia formal más o menos clásica, como las elecciones, la legalidad constitucional, la libertad de prensa y de reunión.

En su esencia, estos criterios y principios son válidos para cualquier grupo humano. No son solamente ideales, sino también requisitos ineludibles del progreso y exigencias imperiosas de la vida humana.

Pero en la América Latina, por ser ella **occidental y subdesarrollada,** ellos tienen la vigencia teórica que es típica del mundo occidental, al mismo tiempo que la inaplicación práctica que es típica del mundo subdesarrollado.

La superación de esta antinomia, que ya es trágica en muchos sectores latinoamericanos y que puede serlo en todos en el futuro próximo, es la tarea del desarrollo económico y social, y es, por lo tanto, el objetivo profundo de la Reforma.

Esa superación no puede conseguirse sino por la organización dinámica de la iniciativa popular para dar a la vigencia teórica de estos principios una aplicación práctica, y por la disposición de las autoridades centrales a la confianza, apoyo y promoción de las iniciativas populares del Bien Común.

La Reforma no podrá encontrar otro camino dentro de la libertad. Cuando ese camino la obligue a distinguir entre iniciativas populares y gobierno central de sectores dominantes, debe estar preparada, en la formulación de sus principios, en la concepción de sus medios y en la estructura de sus mecanismos, para aceptar y afrontar esa diversidad, sin perder, por eso, su integridad, su rectitud o su consistencia. Esto se obtiene dentro de la libertad únicamente, mediante la aplicación de los principios de la solidaridad y de la subsidiariedad.

La reforma del régimen político

Francisco A. Pinto

Dentro del objetivo general de señalar los cambios que son necesarios en América Latina y la forma más oportuna de realizarlos, Francisco A. Pinto S. C., profesor de política económica en la Universidad de Chile, analiza en el presente estudio las reformas que debieran operarse en nuestros regímenes políticos.

Es evidente que mal podrán llevarse a cabo aquellas auténticas y definitivas reformas estructurales que nuestros países reclaman con urgencia sin una base inconmovible que las sustente y apoye. Pues bien, ese punto de apoyo necesario para la estabilidad de los cambios que buscamos es, precisamente, un sistema político adecuado que controle, dirija y fomente todas las iniciativas encaminadas al bien más universal de la comunidad que representa y de la cual se genera democráticamente. Señala también el autor la conveniencia de crear, por razones políticas y económicas, ciertos organismos que, rebalsando la estrechez de las fronteras nacionales y desvaneciendo suspicacias anacrónicas, coordinen todos los esfuerzos de planificación en escala continental.

I. Necesidad de cambios profundos en el régimen político de América Latina

En términos amplios, entendemos por régimen político el conjunto de instituciones y normas que regulan "las relaciones entre los gobernados y los gobernantes". Ellas comprenden "la generación de los órganos del poder, su estructura y las relaciones entre aquellos".[1]

El análisis del régimen político es decisivo para contestar a lo que un autor[2] denomina las tres grandes preguntas que se imponen al ciudadano y al gobernante:

a) ¿Quién manda?, vale decir, ¿cuál es el poseedor real del poder? b) ¿Cómo manda? y c) ¿Para qué manda?

1. *El régimen político como factor determinante de la "estructura del poder"*

La posibilidad de realizar el cambio social en América Latina —vale decir, de dar nacimiento a nuevas formas o creaciones para la vida colectiva y de suprimir o anular aquellas que consolidan una organización arcaica, injusta o inadecuada a las necesidades colectivas— depende grandemente de los elementos o normas que regulan la generación del poder público y los actos de quienes preparan y realizan la política de interés general.

No debemos olvidar que América Latina, considerada en forma global o en sus respectivas unidades nacionales, constituye un mundo de naturaleza muy diferente a las naciones económica y socialmente evolucionadas.

Vistas desde el ángulo humano, que es el esencial, y tomando primordialmente en cuenta al total de la población, las comunidades la-

[1] Gabriel Amunátegui, **Regímenes Políticos**, Edit. Jurídica Chile, págs. 13 y 22.

[2] Manuel Jiménez de Parga, **Los Regímenes Políticos Contemporáneos**", Tecnos, Madrid, 1960.

tinoamericanas son sociedades fundamentalmente "rurales", en comparación a los países avanzados. Se caracterizan por sus economías de bajo ingreso y de escaso desarrollo industrial, monoproductoras de tipo semi-colonial y de precaria estabilidad. Son sociedades rígidas y estratificadas, de escasa o mínima movilidad y expectativas de cambio para los hombres que allí viven. Por último, tienen un crecimiento demográfico tan elevado que la nueva población presiona dramáticamente en busca de alimento, vivienda, educación y oportunidades de empleo, en margen muy superior a lo que puede ofrecerles su sistema económico deficiente, arcaico o con fuertes factores limitantes para el mejoramiento.

Aunque la Constitución de cada país indique que hay una democracia establecida legalmente, esto no basta para que ella exista realmente y el régimen político tenga las características de "democrático".

De hecho, las naciones de América Latina, organizadas según sus Constituciones o al decir de los grupos dominantes, como democracias "a la occidental", son en definitiva comunidades de organización política muy diversa a la de las zonas avanzadas.

Como consecuencia, en cierto modo lógica, la estructura social y particularmente la política, ha estado dirigida y administrada fundamentalmente por las fuerzas o sectores que la organizaron. De allí la influencia preponderante del propietario agrícola en los países en que tal actividad era la decisiva; o de los sectores ligados al comercio de exportación; o de los grupos que han concentrado el poder financiero o industrial, ligados, según el caso, a camarillas y grupos militares, que los consolidaban en el poder o con cuya alianza podían obtener ventajas recíprocas.

Dentro de este cuadro, simplificado por cierto, de lo que se ha llamado "la estructura del poder", la opinión y los intereses profundos de la masa de la población, expresada especialmente en el sector de los trabajadores, ha tenido limitadas posibilidades de hacerse oír y de influir en las decisiones políticas y económicas fundamentales.

Quien observe la realidad de nuestro continente, y en particular el nivel de vida de las mayorías, concluirá fácilmente que la noción de "igualdad", implicada en toda verdadera democracia, está ausente de la condición de vida del "hombre común" latinoamericano.[3]

2. *El control político actual, por minorías, impide el cambio social*

Desde un ángulo diferente, pero que envuelve la misma preocupación humana, puede decirse que en América Latina la organización social, y en particular el régimen político, están dirigidos o controlados por aquellos grupos que, en un modo u otro, no necesitan del desarrollo, tomada esta expresión en su sentido profundo, o sea como proceso de cambio económico y de mutación social.

En general, quienes se ven favorecidos con el "status", no están razonablemente interesados en el cambio, como lo prueba la experiencia histórica.[4]

Vale decir que los grupos minoritarios controladores del poder político dictan ellos mis-

[3] En nuestra zona resulta especialmente aplicable la observación de Maritain: "La tragedia de las democracias modernas consiste en que ellas mismas no han logrado aún realizar la democracia".

[4] La sola excepción sería el caso especialísimo del Japón, en que la presión exterior de la competencia de las potencias occidentales, que significaba riesgos definitivos para el grupo hegemónico, lo llevó a realizar el proceso de transformación de su economía hasta alcanzar el desarrollo actual.

mos la "norma jurídica", con coacción y legalidad aparente, que les permite consolidar el sistema e impedir, retrasar o deformar el cambio social en su propio beneficio.

Tal ha ocurrido con las llamadas "reformas estructurales", a que se obligaron las naciones del continente al suscribir la carta de Punta del Este, y que han sufrido postergaciones reiteradas y procedimientos dilatorios de toda clase. Cualquiera sea el concepto que se tenga sobre la eficacia de la política allí enunciada entre los Estados Unidos de Norteamérica y los gobiernos latinoamericanos, poca duda cabe que, interesados como han estado estos últimos en la ayuda financiera, habrían debido cumplir la condición convenida. Sin embargo, sabemos de sobra que poquísimo se ha realizado en cuanto a modificación del régimen arcaico de tenencia de la tierra, sistema tributario y demás capítulos primordiales. Al hablar de cambios de estructuras nos referimos por cierto a medidas realmente eficaces encaminadas a implantar un nuevo régimen económico, tributario, de la propiedad del suelo agrícola, etc.[5]

En una palabra, la mantención en América Latina de un sistema político que permita el control más o menos hegemónico de grupos minoritarios, cuyo interés es contrapuesto al de la mayoría, significa un freno concreto para el cambio social y aún para que prosperen nuevas reformas parciales, en capítulos importantes de la economía o de la legislación.

Hay más. En el cuadro vigente, tales minorías están en condiciones de "autogenerar" las fuerzas que permiten mantener indefinidamente el status social que les es favorable. Tal es el caso de lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en las leyes electorales. Por la vía de restringir, condicionar y calificar los procesos en que la masa de la población tiene esa mínima expresión democrática, los grupos que controlan el poder político fijan ellos mismos "las reglas del juego" pero de manera que les favorezcan. Las normas aprobadas por los parlamentos pasan a gozar del manto de la "legalidad" con la consiguiente coacción para imponerlas al pueblo, no obstante que éste, en caso de haber sido consultado de manera más auténtica, hubiera tal vez rechazado tales iniciativas "legales" pero, para su juicio, injustas.[6]

Para terminar, sin que medie un cambio en el sistema político que desplace el poder de manos de las minorías que hoy lo ejercen y permita influir más decisivamente al hombre común, que necesita de mejoramiento en su "nivel de vida" y de cambios en su "sistema de vida", es imposible que se produzcan o prosperen medidas que signifiquen un crecimiento económico de interés colectivo, posibilidades de educación y una distribución más equitativa del ingreso que la que impera en la generalidad de las naciones de América Latina.

3. *Sistema político democrático y militarismo*

A primera vista parecería un contrasentido mencionar conjuntamente dos términos o conceptos que son precisamente contrapuestos. Sin embargo, en América Latina es indispensable considerar el tema porque es un problema, en mayor o menor grado, siempre presente. Es una verdadera excepción el país en que el régimen político que llamaríamos "legal", en cuanto se halla respaldado por su respectiva Constitución, no haya sido suspendido, vulnerado o suprimido por períodos largos o cortos y reemplazado por la fuerza militar, englobando en esta mención a cualquiera de sus ramas o especialidades.

La fuerza armada, transformada en grupo político, irrumpe de manera más o menos violenta, según el caso, en el sistema institucional y ejerce actos de Gobierno, no obstante que su función dentro de la organización del Estado consiste precisamente en lo contrario, es decir, en servir de respaldo a la autoridad civil en el campo interno y externo. De este modo una institución nacional, semejante a otras, se transforma en un grupo político armado e impone su voluntad, no por ausencia total de otros grupos o fuerzas sociales, sino porque dispone de las armas y las usa o las hace presente como factor de imposición o presión sobre los ciudadanos.

El fenómeno de la intromisión militar en el régimen político civil presenta, por cierto,

[5] No es suficiente al respecto llamar "reforma agraria" a una legislación que no contiene los elementos reales para producir el cambio económico y la mutación social que envuelve una verdadera Reforma Agraria.

[6] El ejemplo de lo ocurrido en Brasil con la implantación del régimen parlamentario y el referéndum posterior que ratificó el sistema presidencial por amplísima mayoría, es una prueba elocuente al respecto.

diversas modalidades o grados. En unos, han actuado por mera presencia o por el temor de que pudieran intervenir; en otros, hay presión desembozada por la vía de las "deliberaciones", que llegan a ser un poder "paralelo" al constitucional. Un grado mayor de intromisión es el de aquellos países en que los grupos castrenses toman las decisiones, y éstas sólo son ejecutadas por la autoridad civil, como careta de legalidad. Por último, estaría la toma de posesión completa del gobierno, su ejercicio por medio de Decretos-Leyes y la frecuente declaración de que las Fuerzas Armadas se han hecho cargo del poder para salvar la patria, el régimen republicano, asegurar el orden, impedir el comunismo, etc., variada gama de soluciones en que se ha propiciado hasta la extraña fórmula de la "dictadura militar democrática".

Los grupos armados, para irrumpir en el régimen político, han hallado fuerzas o intereses variados, con los que han contrabalanceado influencias y ventajas recíprocas. Estos van desde la conjunción con grupos terratenientes o financieros hasta otros casos de avenimiento con consorcios extranjeros exportadores.

A fin de adelantar una conclusión constructiva al problema de la incursión del militarismo en el sistema político de América Latina, intentaremos señalar algunas de sus causas; pues si fueren valederas, conociendo y anulando las fuentes del mal, tendríamos un camino para hacer desaparecer los efectos perturbadores. Las podemos reducir, tentativamente, a dos hechos principales:

a) La inexistencia de una democracia real. El sistema de gobierno, el poder público en general, aunque formalmente "popular" y "representativo", en la práctica ni representa ni sirve al pueblo. Tal afirmación, que a primera vista podría estimarse aventurada, no lo es en la realidad. En muchos de nuestros países una alta cuota de la población adulta ni participa en la generación del poder político ni tiene modos de hacer presente sus necesidades. Para confirmar lo anterior bastaría recordar el vasto sector de los hombres "no integrados" a la vida colectiva que habitan, sea en esos nuevos "ghettos" que se llaman poblaciones callampas, villa-miserias y favellas, o en la existencia desvinculada y sin esperanza del latifundio o de la plantación.

El Gobierno, como expresión de decisiones colectivas y obligatorias, es una estructura que el pueblo siente "ajena" a él. El pueblo considera la mayor parte de los actos de gobierno como ajustes transaccionales entre los grupos de presión, pero que sólo en escaso margen manifiestan la voluntad de cambiar la deficiente estructura social.

b) El sistema social, el conjunto de las instituciones no está adaptado para satisfacer las necesidades colectivas.

En los países latinoamericanos, y en general en las zonas subdesarrolladas, cuando se genera una mutación o hay fuerzas internas acumuladas suficientes para producirla, falta generalmente una estructura social o socio-política que reemplace a la tradicional existente. Esta existía ordinariamente al amparo del poder o tutoría de las naciones imperialistas o colonizadoras y/o de los grupos minoritarios nacionales, como ser terratenientes o grandes financistas. Cuando surge la pugna y se produce o busca la transformación económica o social, se da lo que se ha llamado un "vacío" de poder. Allí es cuando, por tal inadaptación de las instituciones tradicionales, muchas veces lo suple la Fuerza Armada, que es la única organización que, por lo menos aparentemente, tiene estructura, organización y posibilidades de acción.

Como conclusión de los hechos recién anotados correspondería señalar que, en un alto grado —el cual por cierto no excluye otros factores— las deficiencias actuales del sistema socio-político latinoamericano son causa y tienen estrecha relación con el fenómeno del militarismo. Mientras no se haga más "auténtica" la participación del pueblo, y éste no pueda sentirse identificado al Gobierno como algo "suyo", que lo representa y lo interpreta, y mientras la estructura social no se haya adaptado para dar satisfacción a las necesidades colectivas actuales —y no de tiempo pasado— perdurará el fenómeno de la intromisión de la Fuerza Armada en América Latina.

II. La reforma del sistema político

1. *Objetivo*

El cambio substancial que ha de operarse en el régimen político de América Latina debería tener como objetivo concreto el desplazar

de manera consciente y deliberada hacia la masa mayoritaria de la población el control del poder, la riqueza y la cultura.

Bajo otro ángulo, la obtención de dicho objetivo significa dar acceso y posibilidades a la masa de la población para influir en las decisiones fundamentales de la comunidad. Esto supone su participación activa y generalizada en la generación del poder político; en la representación que puedan tener a través de personeros "auténticos" y libremente elegidos; en el estudio y decisión de las prioridades económicas; en la designación, control y remoción de los ejecutores de la política popular y en el conocimiento de los resultados de la gestión pública.

En términos amplios, el cambio en el régimen político debe representar en América Latina el paso de una "democracia falseada" a una "democracia real". Como expresa un autor[7], en nuestro continente no hay una refrendación auténtica de la opinión mayoritaria del país, sino más bien una "democracia por interpretación" de lo que a juicio de los grupos minoritarios controladores del poder político, sería el interés público y el bien común.

En el orden más doctrinario no puede olvidarse la afirmación de Maritain[8]: "La cuestión no es encontrar un hombre nuevo para la democracia, sino descubrir su verdadera esencia y realizarla; pasar de la democracia burguesa, desecada por sus hipocresías y por falta de savia evangélica a una democracia íntegramente humana; de la democracia frustrada a la democracia real".

2. *Medios de reforma en el ámbito nacional*

La organización de lo que podríamos llamar una nueva estructura del sistema político —o la reforma profunda capaz de superar elementos de base del régimen actual— supone, a nuestro juicio, el abordamiento de los capítulos que se señalan en los párrafos siguientes:

Nótese que empleamos la palabra "reforma" del sistema político en el sentido de una mutación profunda, deliberadamente provocada, que está destinada a obtener un cambio rápido en la organización social, de acuerdo a una idea o plan. (Ver *Mensaje* N° 115, pág. 593). La expresión "reforma" no tiene, por lo tanto, en este caso el carácter de una medida superficial, que aunque represente concesión o beneficio que limite los abusos del régimen vigente, mantenga sustancialmente la estructura del sistema económico actual, no varía sus bases, ni construye otras nuevas. Si recurrimos a dicha expresión "reforma" es porque en América Latina, en el orden formal, se dice que hay establecido un sistema democrático. En razón de ello, en los casos en que sea relativamente satisfactorio —Chile, Costa Rica u otro—, sería de más difícil comprensión señalar que se desea sustituirlo totalmente, ya que, aún dentro de una revolución, habría elementos del régimen político imperante que se mantendrían.

a) *Acceso real y generalizado de la población al derecho a voto, sin condiciones ni limitaciones*

Ello envuelve a nuestro juicio el establecimiento de normas que aseguren el acceso al sufragio a una porción no inferior al 75% de los miembros adultos de una comunidad, sin las cortapisas legales existentes en muchos de los países latinoamericanos.

La necesidad de que la masa mayoritaria de la población pueda expresar su opinión y sus anhelos al través de esa mínima y a la vez sustancial expresión de democracia que es el voto popular, es hoy un imperativo que sólo niegan grupos muy obcecados.

Este imperativo brota de la naturaleza y condición igualitaria intrínseca del hombre y de su tendencia ineludible a formar una sociedad. Se agregan a tal fundamento otros hechos decisivos que no pueden esquivarse. La sola circunstancia de que un sistema político rechace o impida la participación activa en la vida política de grupos numerosos de la población —justamente, los más necesitados de la asistencia del poder público— significa la negación misma del concepto de democracia. Tal es el caso suficientemente conocido de la discutible exigencia de saber leer y escribir para poder votar.

Así lo han entendido desde luego en las últimas décadas los gobernantes de vastos con-

---

[7] V. Urquidi, **Viabilidad económica de América Latina**, pág. 94.

[8] **Cristianismo y Democracia**, pág. 39 Bibl. Nueva Bs. Aires 1955.

glomerados humanos, como la India y el Egipto. En América Latina hay ya también varias naciones que permiten el acceso generalizado de toda la población adulta al derecho a sufragio.

En un continente en que tal vez el 70% de la población es iletrada o semianalfabeta potencial y en que el "sistema social" responsable de satisfacer la necesidad primaria que es la educación, no cumple sino parcialmente tal función, en especial en el sector rural, es injusto y arbitrario proscribir de la vida política a la masa mayoritaria de hombres y mujeres que deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades vitales.

Sostener lo contrario significaría, en términos estrictos, que el grupo gobernante que no cumplió la obligación de dar una mínima educación al pueblo, se estaría aprovechando de su propia culpa. Silenciaría de ese modo al grupo mayoritario que, si tuviese la oportunidad de manifestar su opinión, desplazaría de las tareas de Gobierno a esa minoría que no supo dar educación elemental. Considerados los varios medios de información hoy existentes (radio, cine, televisión, etc.), ha dejado de ser verdad el sostener que el conocimiento y discernimiento no pueden obtenerse sino por medio de la lectura o escritura.

Por último, es difícil, por no decir imposible, afirmar que un régimen social, que respete y considere al hombre en su esencia, pueda mantener ciudadanos postergados, de segunda categoría o "medios hombres". Cuando se trata de imponer cargas, el Estado los afecta por medio de gravámenes, impuestos, regulación de remuneraciones, servicio militar o civil, etc. Sin embargo, cuando se trata de que ese mismo grupo pueda ejercitar derechos y hacer oír su opinión, se le silencia; se excluye la voz de esos mal llamados "miembros de la comunidad", que en verdad no son tales, pues no están sino parcialmente integrados a ella.

Podrá decirse por cierto que el proceso de incorporación de la masa rural de América Latina, donde está la mayor cuota de analfabetismo, debe representar tensiones y cambios en el sistema de vida tradicional. Sin embargo, más riesgosa y explosiva es la situación actual.

La máxima ampliación del cuerpo electoral, además de ser un imperativo, es el mejor antídoto para que desaparezcan buena parte de los vicios del sistema político latinoamericano. Si se restringe el número de los votantes, más fácil será controlarlos, "dirigirlos", "gratificarlos" o "influenciarlos" por medio de la presión económica o de una propaganda estridente y reiterada. Hay ejemplos significativos dentro de América Latina que hacen ver la importancia que tiene el volumen de la población con acceso al sufragio, en cuanto a la "autenticidad" del Gobierno elegido.

b) *Consulta directa al pueblo*

Otro elemento fundamental en la reforma del sistema político es el establecimiento y regulación del plebiscito o referéndum para resolver problemas fundamentales en que aparezca insuficiente o poco auténtico el pronunciamiento parlamentario.

Sobre el particular hay investigación teórica abundante, que nos ahorra un análisis detallado. Ante la composición actual del poder público, distorsionado por los grandes grupos y fuerzas socio-económicas, que unas veces acuerdan transacciones con el Estado, otras le imponen, a pesar suyo, determinadas decisiones, nada puede ser más recomendable que la consulta directa de la masa ciudadana, para que exprese su deseo auténtico.

Las modalidades del plebiscito o referéndum podrán variar según el país, pero, en todo caso, en América Latina debiera crearse la posibilidad de recurrir ampliamente a tal sistema, sea por iniciativa del Ejecutivo o por el acuerdo mayoritario del Parlamento. Su realización corresponderá al gobierno como tal, pero las conclusiones de la consulta popular deberían

---

[9] Ejemplos favorables son: a) Venezuela. Sobre una población actual de 8.007.000 habitantes, de acuerdo a la Constitución pueden votar todos los hombres y mujeres mayores de 18 años; ello significa que en las próximas elecciones estarán en condiciones de expresar su opinión 4.072.000 personas. b) Costa Rica. Las facilidades amplias que ofrece el sistema legal determinó que en las elecciones de 1962 estuviera en condiciones de votar un volumen superior al 90% de la población adulta, mayores de 20 años.

Casos insatisfactorios: a) Chile. Con una población en que los mayores de 20 años se calculan hoy en 4.150.000, sólo se hallaban inscritos al fin del año pasado 2.243.271 personas; o sea que un 46% de la población adulta está ajena o proscrita del régimen político. b) Colombia. La artificialidad —por darle un nombre— del sistema electoral, en que está pre-establecido el vencedor en virtud de norma constitucional y en que legalmente no pueden existir elegidos que no sean de los partidos tradicionales, determinó que en las elecciones últimas votaran solamente 2.720.000 de los 5.870.000 inscritos. En Bogotá, centro principal y letrado, la abstención fue mucho mayor y superó el 70% (Ver *Mensaje*, 145, pág. 628).

ser compulsivas para ambos poderes, como también para el judicial. Para ello se impondría como obligatoria la adaptación de la legislación a la respuesta obtenida en el referéndum.

Las ventajas que derivarían de una incorporación del sistema se han acreditado ya en América Latina.[10]

e) *Incompatibilidades*

El sancamiento, el prestigio y la respetabilidad del sistema político, como expresión del bien común, exigen la regulación jurídica precisa de las incompatibilidades entre la gestión pública —o sea la representación popular en el Ejecutivo o Parlamento— y la de personero remunerado de intereses económicos privados a quienes debieran afectar las reformas.

Aquí cabe referirse, a modo de ejemplo concreto, a la criticable participación de parlamentarios y de dirigentes políticos en la administración de Bancos Comerciales y de aquellas empresas con gravitación fundamental, como son las de los grandes consorcios extranjeros exportadores u otras de capital nacional. En el primero de estos casos, no puede olvidarse, como lo señalaran hace ya años Mendés-France y Ardant[11] que si los bancos comerciales crean moneda, no es posible darles un trato diferente al de los bancos de emisión; forman parte del servicio público. El Estado, la comunidad, por lo tanto, no puede asimilarlos a empresas privadas y serle indiferente las personas que los manejan, cuando "son los préstamos los que hacen los depósitos".

d) *Simultaneidad o coincidencia próxima de las elecciones de Ejecutivo y Legislativo*

Constituye un medio interesante de considerar, salvo particularidades del respectivo país, con el fin de hacer desaparecer las asincronías frecuentes en que uno y otro elemento del poder político tienen distintos criterios fundamentales por haberse generado en épocas distantes.

En América Latina, desde luego, el crecimiento demográfico y las migraciones importantes campo-ciudad determinan muchas veces que la consulta política hecha 3 ó 4 años antes en el sector rural o urbano, tendría respuestas muy diferentes si se actualizara y hubiese posibilidad real de que tales ciudadanos expresaran sus nuevos anhelos y necesidades.

e) *Regulación del "gasto electoral"*

Parece ser también otro capítulo indispensable. En América Latina no existen normas limitativas del gasto electoral y debieran implantarse como sabiamente lo han establecido ciertas democracias más auténticas. Tampoco existe, en relación al mismo tema, la posibilidad de una campaña corta, resultante de la facultad de disolución del Parlamento en fecha desconocida. En nuestros países será necesario modificar en algún grado la trágica campaña para la recolección de fondos con qué afrontar los desembolsos de propaganda y otros semejantes, e impedir la existencia de variadas y hasta tortuosas formas de presión sobre las personas y empresas. En muchos casos, las "cuotas" o "aportes" influyen ciertamente en la independencia de los legisladores o del Ejecutivo y en el mayor o menor énfasis de las reformas que se promuevan. Mientras más largas sean las campañas políticas y más altos los desembolsos, mayores serán las ventajas en favor de los grupos de mayor renta. La propaganda insistente y mantenida logra distorsionar la vida política, deformando en muchos casos la opinión del pueblo, al igual que los slogans comerciales.

f) *Garantías de respeto a la consulta popular*

Otro capítulo importante del cambio político es, por cierto, la implantación de normas que aseguren razonablemente la autenticidad y el respeto a los resultados de la consulta popular.

Será necesario superar fallas graves y generalizadas para que exista veracidad y garantía en los escrutinios y calificaciones. El continente conoce toda una gama de tropelías al respecto; ellas comienzan en la falsificación; continúan en el extraño régimen en el cual, si bien hay elecciones, está predeterminado quién

---

[10] La experiencia reciente de Brasil (enero 1963) mostró elocuentemente cómo por esta vía es posible dar salida a una grave tensión social. El empleo reiterado de este medio, en los años recientes, en Francia y en varias otras naciones, confirma lo anterior. Entretanto, por ejemplo, la norma constitucional chilena —art. 109 de la Constitución Política— es muestra de la carencia o deficiencia de regulación jurídica.

[11] **La Science Economique et l'Action**, Unesco, Julliard, 1954, p. 98.

debe ejercer el poder público; culminan en la farsa, más trágica aún, de anular por decreto la elección si los resultados de la votación popular no son del agrado de los grupos —civiles o militares— detentadores del poder.

g) *Racionalización en la estructura y funcionamiento del poder público*

Mucho podría también decirse al respecto, pues hay abundante investigación científica y práctica. Sin embargo, las limitaciones de espacio nos impiden entrar en detalles. Ellas miran tanto a la generación de las leyes y a la diferenciación necesaria según sea su naturaleza, como al adecuado equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Parlamento. En América Latina encontraremos desde Parlamentos capaces por vías diversas de anular o paralizar la acción del gobernante, hasta Ejecutivo, omnímodos, en que las facultades del Presidente son tan amplias que más bien semejan las de un monarca.

3. *Reformas en el ámbito supra-nacional*

La mutación profunda que debe experimentar el sistema político de América Latina no puede detenerse en el ámbito de cada nación, con prescindencia del cuadro global de la zona.

En un mundo caracterizado hoy día como la época de las "estructuras en movimiento", sería difícil suponer una organización estática, ni la posibilidad de que los problemas de un país pudieran solucionarse con prescindencia de lo que ocurre a sus vecinos.

El aislamiento es prácticamente imposible. Frente a la revolución mundial de "pueblos-continente" no hay posibilidad de acciones aisladas. Más concretamente: no hay sitio ni destino para los grupos desintegrados, dispersos o débiles.

La breve mención anterior nos lleva entonces a señalar que, en el cambio político que se plantea como necesario, deben introducirse también varias reformas fundamentales en el sistema regional supranacional.

Sabemos que en ciertos países de América Latina siguen imperando concepciones de "Nacionalismo" en el sentido estrecho de principios del siglo, con falsa visión de "soberanías" absolutas, sospechosas de "intromisión" y reticentes a los planes o iniciativas de integración regional.

La organización política de carácter internacional que tiene América Latina es a todas luces inadecuada a las necesidades presentes. Su máxima expresión, la Organización de Estados Americanos (OEA) aunque de carácter supranacional, es verbalista y sin cohesión profunda. En aparente igualdad de trato, comprende tanto a las naciones latinoamericanas como a los Estados Unidos de Norteamérica, sin definir suficientemente los derechos y obligaciones recíprocas de sus miembros. Los intereses y necesidades son marcadamente diferentes y el estatuto de la OEA, como creación política y jurídica, tiene deficiencias graves, si se le compara con pactos internacionales como la NATO u otros.[12]

El referido pacto de la OEA no representa desde luego un organismo "de encuentro" que coordine, en primer lugar, el interés propio de las naciones latinoamericanas como grupo y que, a su vez, pueda después representar al conjunto en sus relaciones con las otras naciones-continente que existen en el resto del mundo.

Las deficiencias de la organización internacional de América Latina —reflejadas después en el trato "directo" o bilateral que han mantenido con el Gran Vecino, la Economía Dominante que aún teme la Europa desarrollada— hacen comprender por qué razón el grupo de naciones tiene tan limitada influencia.

El conglomerado humano que habita en nuestro continente, con el más elevado índice de crecimiento poblacional y que presenta tantos factores comunes favorables, tuvo integración en el siglo pasado, pero en la actualidad no ha sido capaz de crear y establecer nuevas formas de organización adecuadas a sus necesidades. De allí que aparezca hoy desarticulado y con un grado de independencia económica y de gravitación apenas superior al que

[12] Una muestra evidente de la ineficacia del actual Pacto de la OEA la encontramos en el hecho de que la Undécima Conferencia Interamericana, que debió realizarse en Quito en el primer semestre de 1959, aún no puede celebrarse. Ha sido necesario recurrir a reuniones de Cancilleres: tres "formales" en Santiago, San José y Punta del Este y una "informal" en Washington, fueron promovidas fundamentalmente por los problemas planteados por Cuba a los EE.UU., antes que por otros que afectasen de manera específica a las naciones latinoamericanas, como hubieran sido los del desarrollo económico, pérdidas en la exportación de materias primas o limitaciones en el comercio internacional.

tienen algunas comunidades coloniales recientemente independizadas.

Para superar este cuadro negativo parece indispensable, a nuestro juicio, que las reformas propiciadas en el sistema político alcancen a determinados capítulos de la organización supranacional.

a) *Creación de un parlamento u organismo continental*

Parece ser una medida fundamental e indispensable para coordinar los esfuerzos de las naciones de América Latina. Su justificación está determinada por la inadaptación evidente que tiene el pacto de la OEA para afrontar los problemas de desarrollo que experimentan los países de Latinoamérica, tanto en su sentido de cambio económico como de mutación social.

La necesidad de estos organismos supranacionales está suficientemente acreditada con la exitosa experiencia del Mercado Común Europeo. Tanto el tratado de Roma, como antes la Comunidad Acero-Carbón, tuvieron en cuenta entidades de este carácter.[13]

El año pasado, los países de Centroamérica han tenido la iniciativa de acordar un nuevo pacto de la ODECA, que contempla la creación de un Organismo Ejecutivo, un Tribunal y una Asamblea supranacional con delegados de los cinco países.

b) *Un organismo ejecutivo interamericano*

Es una segunda creación que parece indispensable por razones políticas y económicas.

En su aspecto político, podría servir de enlace permanente entre todos los países latinoamericanos para una definición conjunta y armónica de las iniciativas nacionales y regionales, tal como la que realiza en este mismo sentido, la Organización Europea para la Cooperación y el Desarrollo.

En el campo de las necesidades económicas regionales, tan ligadas al problema político, parece indispensable la existencia de un organismo supra-nacional coordinador de las inversiones básicas en la zona y planificador de conjunto, en escala continental.

[13] El Tratado de Roma estableció: a) una Asamblea Parlamentaria, cuyos integrantes son elegidos por los Congresos de los países asociados; b) un Consejo de Ministros; c) la Comisión ejecutiva, encargada de resolver los problemas administrativos cotidianos y d) una Corte de Justicia que interpreta el Tratado y decide los casos que le plantean los Gobiernos y otras instituciones del Mercado Común.

La reforma administrativa

Edgardo Boeninger

Edgardo Boeninger K., profesor de Política Fiscal en la Universidad de Chile y Asesor económico de la Dirección del Presupuesto, analiza los actuales problemas de la Administración Pública y propone líneas de solución. En nuestros países la Administración ha crecido por un proceso de agregación y el resultado es un desajuste entre los fines y las necesidades del Estado y el sistema de las organizaciones públicas encargadas de cumplirlos y satisfacerlas. La reforma destinada a superar este desajuste tendrá que preocuparse de un modo muy especial del aspecto humano y lograr una adecuada planificación y organización. Objetivo de la Reforma Administrativa deberá ser lograr una ordenación más racional de los organismos públicos, eliminando las duplicaciones de funciones y definiendo claramente las tareas, las responsabilidades y atribuciones de cada uno de ellos.

La inquietud de la hora presente está centrada en la urgencia de acelerar el proceso de desarrollo social y económico. En América Latina, continente en ebullición, el desafío se plantea en términos dramáticos, pues se trata de decidir la filosofía y orientación profundas de la revolución que habrá de producir los cambios requeridos para el desarrollo.

Definir el camino es, sin embargo, sólo una parte del problema. Es necesario precisar la naturaleza, amplitud y contenido de las reformas que permitirán lograr los fines propuestos. A la inversa, sólo tiene sentido plantear reformas específicas, en la medida en que éstas se estudien dentro del contexto global del problema del desarrollo social y económico. Quién hable de reforma administrativa deberá, en consecuencia, considerarla en relación a dicho marco de referencia.

Definiciones previas

En primer término cabría definir la Administración como el mecanismo operativo del proceso social por medio del cual se llevan a cabo las tareas encomendadas al Estado. Está constituída por el conjunto de organismos cuya acción debe estar determinada por la política del Gobierno. Abarca, en consecuencia, tanto la llamada Administración Central o Fiscal, constituída por los Ministerios y sus dependencias, como las instituciones semifiscales y autónomas, las empresas del Estado y las entidades de Administración estadual, provincial y local. En suma, es lo que suele denominarse el Sector Público. Más concretamente, podría afirmarse que nos estamos refiriendo al grupo humano formado por los funcionarios de las entidades públicas, el que de acuerdo con la organización establecida y valiéndose de las técnicas, métodos, procedimientos y recursos materiales y financieros puestos a su disposición, orienta sus esfuerzos al cumplimiento de las finalidades que le son señaladas.

Es un hecho incuestionable que existe un desajuste entre los fines y las necesidades del Estado y el sistema de las organizaciones públicas encargadas de cumplirlos y satisfacerlas. Para nadie es un misterio que en nuestros países la Administración ha crecido por un proceso de agregación, en que, a medida que se hacían sentir las necesidades, se creaban organismos adicionales o se ampliaban las facultades de las organizaciones existentes, sin una visión de conjunto que hubiera permitido una delimitación clara de funciones y responsabilidades. De ahí la tendencia a la proliferación de organismos con conflictos institucionales, duplicación de funciones, desperdicio de recursos humanos y materiales y una total ausencia de coordinación en la acción.

Objetivos de una reforma administrativa

El objetivo fundamental es lograr que la Administración sea un instrumento eficaz del proceso de desarrollo. La magnitud de la tarea queda en evidencia si se considera la situación actual y si se tiene en cuenta que sólo en época muy reciente se ha ido precisando la naturaleza de ese proceso y el contenido de las políticas requeridas para acelerarlo.

Los países subdesarrollados se enfrentan, en esta materia, a una situación especialmente difícil. En efecto, por una parte, recae sobre el Estado una mayor cuota de responsabilidades con apremio creciente en el plazo de cumplimiento. De otro lado, existen limitaciones mayores en cuanto a disponibilidad de recursos, niveles educacionales y adelanto técnico, y por el hecho de vivir en condiciones de cambio social profundo y de ritmo acelerado se hacen más difíciles las relaciones entre los distintos grupos de la comunidad, factor que afecta también, inevitablemente, el funcionamiento de la Administración.

Al estudiar las reformas que requiere la Administración es necesario tener presente los hechos enunciados. En consecuencia, deberán en primer término precisarse las funciones específicas que competen al Estado, con énfasis en aquellas que son características de los países en proceso de desarrollo, para examinar posteriormente los requisitos de una Administración eficaz, distinguiendo, en esta etapa, el factor humano —elemento esencial en el proceso— de los problemas de organización y técnica.

El Estado realiza en la actualidad una vasta gama de acciones que incluye tanto las funciones tradicionales de Administración Política, Justicia, Defensa y Relaciones Exteriores, como las de desarrollo social y económico, con énfasis en educación y salud y en la formación de capital a través de la inversión pública.

Existe ya clara conciencia de que el Estado sólo podrá cumplir eficientemente con todas estas tareas, asignando los escasos recursos disponibles a los fines de mayor prioridad mediante el uso de la planificación, definida ésta como un proceso continuo de formulación, ejecución, evaluación y revisión de planes integrados de desarrollo social y económico. Admitida dicha necesidad, el problema que nos preocupa se plantea en términos de la integración de la Administración al sistema de planificación, dentro del marco determinado por un concepto cristiano —y en consecuencia democrático— del desarrollo. Esto significa concebir un proceso basado más en la armonía que en el conflicto, afirmación que debe ser válida tanto para las relaciones entre clases sociales, como entre el sector público y privado de una economía mixta, y entre los altos niveles jerárquicos y los de grado medio e inferior de la Administración. Implica también la participación permanente de todos los sectores y niveles en el proceso de planificación.

A. *EL ASPECTO HUMANO*

Para lograr estos objetivos en lo que respecta a la Administración se requiere un profundo cambio de actitud, una verdadera revolución mental, la que sólo será posible cuando los funcionarios públicos tengan la sensación de estar comprometidos en un esfuerzo conjunto orientado al cumplimiento de metas aceptadas por todos. Esta condición, a su vez, exige que tengan adecuado conocimiento y comprensión con respecto a dichos fines, y que participen activamente en el proceso que conduce a determinarlos en naturaleza y magnitud.

En consecuencia, no es suficiente crear una superestructura responsable de la planificación, que como resultado de sus propios estudios, determine los objetivos a cumplir, los que, posteriormente, se comunican a la Administración en general por la vía de las instrucciones impartidas desde el nivel jerárquico superior. Semejante imposición de la planificación "desde arriba" producirá, inevitablemente, la resistencia de quienes deben ejecutar las órdenes recibidas sin haber sido consultados.

Además, la solución es ineficiente al no aprovecharse las ideas y experiencia de un gran número de funcionarios públicos que, en los campos de sus respectivas especialidades, tienen a menudo amplio conocimiento de los problemas.

Condición necesaria de una Administración eficiente es, por consiguiente, la existencia de una organización que asegure que la transmisión de ideas, informaciones y decisiones entre el alto nivel ejecutivo y asesor y las unidades inferiores de operación sea una corriente continua en ambas direcciones. El principio

señalado, sin embargo, no basta obviamente por sí solo, pues deben cumplirse también otros requisitos fundamentales si se desea lograr comprensión suficiente y una actitud positiva en la acción.

Status del funcionario público

Uno de ellos se refiere al status o estima social del funcionario público. Ha sido una tendencia tradicional del "sector privado" considerar al "burócrata" como un individuo que, sin cumplir una función verdaderamente útil, vive de los impuestos pagados por aquél. Es este un prejuicio que deriva tanto del desconocimiento del verdadero alcance e importancia de la acción del Estado, como del hecho de que por un cúmulo de razones —entre las cuales cabe incluir el propio prejuicio ya mencionado— la Administración da muestras de ineficiencia a la vez que sus funcionarios suelen adoptar una actitud indiferente e incluso hostil frente a las personas que deben atender.

Este clima adverso sólo podrá superarse mediante una acción simultánea sobre todos los factores que lo ocasionan. Antes de entrar al análisis de los problemas internos de la Administración es necesario señalar que es indispensable generar, por la vía de un proceso adecuado de difusión, una toma de conciencia en escala nacional acerca del papel del Estado y de la responsabilidad de la Administración en el cumplimiento de funciones rectoras, orientadoras y/o de servicio al sector privado que son de tanta importancia como las llamadas actividades productivas. No cabe duda de que aún pesa en la opinión general el concepto arcaico del Estado limitado a un número mínimo de tareas tradicionales.

El problema que afecta más profundamente a los funcionarios públicos es, naturalmente, el que se refiere a las remuneraciones y a las posibilidades de ascenso.

Es fundamental dar forma a un sistema en que haya equidad tanto en lo que se refiere a la retribución relativa que por sus servicios obtienen los empleados del sector público como en su situación comparativa frente al sector privado. Asimismo, debe existir un sistema de incentivos que se traduzca en que la recompensa que significa un ascenso, por ejemplo, se otorgue en función del mérito. Dicho de otra manera, es necesario crear mecanismos justos de premio y castigo.

La realidad actual se aleja, a menudo sustancialmente, de estos principios básicos. En primer término, los sueldos fiscales son generalmente muy inferiores a los que se pagan en el sector privado, hecho que se deriva de la escasez de recursos financieros del Estado y de las conocidas dificultades para incrementar los ingresos tributarios. Esto ha conducido a una presión sostenida de parte de los empleados públicos, la que se ha traducido en ventajas parciales para determinados grupos obtenidas al amparo de coyunturas políticas ocasionales o de la fuerza que les otorga una posición estratégica dentro de la marcha del país. Con frecuencia el tratamiento de excepción ha tomado la forma de la creación de organismos autónomos con una escala propia de remuneraciones o del pago de ciertas asignaciones complementarias del sueldo. La reacción posterior de los restantes grupos provoca modificaciones sucesivas de las distintas remuneraciones, todo lo cual suele conducir a una situación anárquica que no obedece a principio alguno. Una evolución de este tipo es especialmente frecuente en aquellos de nuestros países que han vivido en estado crónico de inflación, ya que ésta actúa inevitablemente como un poderoso estimulante del fenómeno.

Por otra parte, las oportunidades de pro-

moción están en muchos casos limitadas al estrecho escalafón de un organismo determinado, hecho que se manifiesta con mayor intensidad si el sistema de remuneraciones adolece de las deficiencias descritas en el párrafo anterior, pues, en tal caso, por obra de los desniveles existentes, cada institución es un "compartimiento estanco". En esas condiciones los ascensos son poco frecuentes y se otorgan por antigüedad, amistad con los jefes o por simple presión política. De ahí que sea fácil comprender que se desarrolle a veces un clima de indiferencia y de falta de espíritu de cooperación en que los empleados concentran sus energías en la lucha diaria por obtener algún aumento de sueldos, terminando por resignarse a esperar el momento en que puedan acogerse a la jubilación.

Si bien no es fácil solucionar satisfactoriamente este complejo problema, no es menos cierto que, al menos en teoría, se le opone un solo obstáculo verdaderamente formidable: la escasez de los recursos con que cuenta el Estado para cumplir sus múltiples tareas, factor que limita, evidentemente, la cuantía de los pagos que puede realizar para remunerar a los servicios públicos.

Carrera civil

La base de una Administración eficiente, integrada con voluntad y mística en la tarea del desarrollo, es la creación de lo que ha dado en llamarse la "carrera civil".

La aplicación de esta idea exige diversos antecedentes previos de carácter técnico, como son la definición y descripción de las diferentes labores administrativas, profesionales, técnicas, etc. que realizan los funcionarios públicos, su ordenación en una escala jerárquica cuantificada por medio de algún sistema de puntaje, y la evaluación de los cargos existentes, asignando a cada uno un lugar en la escala antes elaborada. Con estas bases, una organización central, denominada con frecuencia Oficina Central del Personal, puede dar forma a un sistema aplicable a toda la Administración, cuyas características esenciales serían las siguientes:

1. Igualdad de remuneraciones para quienes cumplen las mismas funciones, cualquiera que sea el organismo público en que presten sus servicios.

2. Libertad de trasladar el personal entre instituciones públicas, con la consiguiente ampliación de las posibilidades de ascenso.

3. Mayor objetividad en los procesos de selección y promoción que serían de responsabilidad de una Oficina Técnica Central del Personal, la que para tal fin elaboraría mecanismos adecuados con énfasis en el mérito como antecedente básico para el ascenso, lo que a su vez, implica el funcionamiento efectivo de un buen sistema de calificaciones.

4. Posibilidad de una asignación más racional y flexible de los recursos humanos a los programas de mayor prioridad, transfiriéndolos desde aquellos en que hay exceso de funcionarios. Esto permitiría, sin crear desempleo, dar una respuesta práctica a la crítica habitual de la existencia de una "burocracia excesiva".

Conjuntamente, será necesario dejar establecido con el máximo de claridad el principio básico de que el empleado público no es funcionario del Gobierno, sino servidor del Estado. Dicho de otra manera, el desempeño de su labor y su permanencia en un cargo determinado no puede estar condicionado a los cambios políticos, pues sólo así podrá la Administración tener la continuidad en la acción que es indispensable para un conocimiento efectivo de la realidad y de las alternativas de solución de los problemas a que debe hacer frente el Gobierno. Esto no significa que se pretenda eliminar la decisión al nivel político; se trata, por el contrario, de dar a los responsables de la política las herramientas más apropiadas para que dichas decisiones se tomen con los mejores antecedentes y con un máximo de garantía de que los objetivos serán efectivamente cumplidos.

Por último, es necesario recalcar que el hecho de que el número de funcionarios públicos suele ser excesivo, no es simplemente el producto de la acción mezquina de diversos grupos políticos. La presión ejercida sobre el Estado para la creación de empleos adicionales no es, a menudo, sino el reflejo de una angustiosa situación de desocupación o, al menos, de un estado crónico de "desempleo disfrazado". Esta situación, resultante de una insuficiente tasa de desarrollo, hace que las nuevas oportunidades de trabajo se presentan a un ritmo menor que el del crecimiento de la población. Se requiere, pues, la aceleración del desarrollo para crear fuentes de trabajo que

absorban el excedente subocupado de mano de obra. Sólo en esas condiciones podrá evitarse en la Administración Pública el fenómeno señalado, que no es sino una manifestación de un estado que se extiende también, en forma especial, a la agricultura y a la prestación de servicios por el sector privado. La reforma administrativa, por sí sola, es pues necesariamente ineficaz en este terreno.

No habrá reforma efectiva si no se atiende a las necesidades de capacitación que impone el progreso constante del conocimiento en general y de las técnicas administrativas en particular, y si no se logra difundir una mayor comprensión del medio social. Para hacer frente a este problema se requiere una acción de vastas proporciones al menos en dos frentes principales. Por una parte, deben organizarse cursos permanentes de perfeccionamiento y entrenamiento en diversas especialidades, junto con otros de divulgación de los aspectos más importantes del desarrollo social y económico, todo ello ligado al sistema de calificaciones y ascensos. De mayor trascendencia aún es el desarrollo de la enseñanza técnica, integrado a la reforma educacional, de manera de poder formar los especialistas de distinto tipo y nivel que se requieren, lo que exige, previamente, definirlos con alguna precisión, en cantidad y calidad. De esta manera se podrá contar con una Administración compuesta por individuos conscientes de su capacidad para desarrollar una labor útil en un campo determinado, evitando sentimientos de frustración y fracaso derivados de una inadecuada base educacional.

B. *LOS PROBLEMAS DE ORGANIZACION Y TECNICA*

La reforma implica adaptar la organización a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico, en el entendido de que la planificación democrática es una herramienta esencial para su efectiva materialización. La Administración debe actuar, para lo cual se requiere, como premisa indispensable, orden en los objetivos, es decir programación, y orden en el instrumental de trabajo, lo que significa organización.

La formación de una organización adecuada para la planificación democrática no es un problema de fácil solución como lo demuestran los lentos resultados conseguidos en diversos países de América Latina en que se han realizado esfuerzos en este sentido, mediante la creación de organismos especiales de planeamiento y de una diversidad de otras instituciones (de coordinación, de fomento, etc.). El problema está en que no es suficiente promulgar leyes o decretos, copiar estructuras existentes en otros países o injertar organismos para cumplir nuevas funciones. En cada comunidad, la realidad y tradición institucional, los antecedentes históricos y culturales que le son peculiares, las características de funcionamiento de sus mecanismos políticos y de presión social en general constituyen factores determinantes de la alternativa más conveniente para la organización de su Administración Pública. A menudo será preferible realizar la reforma partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, para lo cual se examinará previamente hasta qué punto se están utilizando adecuadamente los instrumentos ya existentes.

Dirección de planificación

Hay consenso en señalar que es indispensable la existencia de un órgano central de programación, y en la mayoría de los países latinoamericanos ya se ha procedido a su creación. El verdadero problema radica en su ubicación en la jerarquía administrativa y en su coordinación con los demás órganos directivos de la Administración, con los mecanismos de decisión política y con el sector privado, incluyendo en este concepto las asociaciones de empresarios, los sindicatos obreros y las organizaciones regionales y locales.

Si bien la ubicación de la Dirección de Planificación no es susceptible de ser determinada mediante una fórmula óptima de aplicación universal, no es menos cierto que existe un número limitado de alternativas y algunos principios de validez general.

En primer término, no bastan los consejos de planificación integrados por "personalidades representativas". La formulación de un plan exige estudios e investigaciones complejas y variadas, cuya realización requiere la dedicación a tiempo completo de un número considerable de técnicos. Este grupo debe ser dirigido por un jefe investido de suficiente autoridad y responsabilidad; por esto resulta preferible la dirección unipersonal de la oficina de planificación a las de tipo colegiado en

base a "juntas", que se han implantado ya en algunos países de América Latina. Parece más conveniente radicar esta última modalidad en el cuerpo político de decisión en el cual deberá, naturalmente, participar el Director de Planificación, evitando así en el trabajo netamente técnico de los programadores los conflictos que pueden derivarse de una jefatura múltiple.

En segundo lugar es necesario precisar si la entidad central de planificación ha de tener autoridad ejecutiva o si su función será, fundamentalmente, asesora, limitándose a la formulación de los planes, evaluación de los resultados obtenidos y revisión de los objetivos a la luz de la experiencia anterior. En general, es preferible esta última alternativa que permite entregar las fases de programación y ejecución —tan distintas en la naturaleza de sus urgencias— a grupos diferentes, protegiendo así a los planificadores del peligro de ser absorbidos por la necesidad de resolver los problemas de corto plazo que se presentan día a día. Esto no significa que los planes puedan elaborarse en una torre de marfil, desvinculándose sus autores de su posterior aplicación. Por el contrario, debe existir la más estrecha relación entre la Dirección de Planificación y los organismos ejecutores, como los Ministerios y, en especial, las oficinas de presupuesto. La forma precisa que debe darse a esta coordinación es uno de los aspectos más delicados del tema en discusión. En consecuencia, el problema planteado debe considerarse conjuntamente con el de la ubicación y funciones de la Oficina de Presupuesto.

Dirección de Presupuesto

Si se acepta que su función es fundamentalmente del tipo de "estado mayor", resulta lógico que el órgano central de planificación esté ubicado en situación de asesoría al nivel más alto del Poder Ejecutivo que en América Latina es, en general, el Presidente de la República. Lo que importa no es, sin embargo, la estructura formal, sino la distribución efectiva del poder; por esto, en determinados casos, surge la alternativa de localizar la Dirección de Planificación en los Ministerios de Hacienda o de Economía, o de crear un Ministerio separado de Planificación y Presupuesto. Lo fundamental parece ser no estimular simultáneamente el desarrollo de centros de poder paralelos cuya acción y criterio pueden llegar a ser divergentes.

Capítulo importante de la reforma es reforzar el concepto de que el presupuesto es la expresión financiera de los programas del Gobierno extendiendo su acción a la totalidad del sector público; esta es la única forma de asegurar que la acción de los organismos públicos sea compatible entre sí y con los planes de largo plazo. Así definida su responsabilidad, adquiere especial trascendencia la ubicación de la Oficina Central de Presupuestos y sus relaciones con la Dirección de Planificación. En el caso de aceptarse como criterio la división del trabajo entre ambos organismos, con preferencia a su fusión, se debe elegir entre situarla en calidad de asesoría al Presidente de la República o localizarla en el Ministerio de Hacienda. Esta última alternativa puede justificarse cuando este Ministerio tiene una fuerte tradición de poder, cuidando en tal caso de que se mantenga con la Dirección de Planificación una vinculación que asegure que el Plan sea efectivamente el marco de referencia para la elaboración del Presupuesto y que todas las estadísticas, informes y demás antecedentes relacionados con su ejecución sean oportuna y rutinariamente comunicados a la Dirección de Planificación.

La división del trabajo unida a la necesidad de coordinación puede, también, aconsejar la creación de un Ministerio especial de Planificación y Presupuestos dividido en dos Departamentos del mismo nombre, y vinculado por mecanismos especiales de comunicación a los Ministerios de Finanzas, y de Industrias y Comercio. Este último, como nueva concepción de los tradicionales Ministerios de Economía y Fomento, tendría una estructura que le permitiría dar especial énfasis a la promoción de la Integración Económica de América Latina, elemento que deberá gravitar con creciente intensidad en la política económica de nuestros países. Por su parte el Ministerio de Finanzas concentraría su atención en los problemas tributarios y de política monetaria, cambiaria y de crédito.

Asesoría de la política económica

La especial complejidad e importancia de los problemas económicos exige la formación —también en relación de "estado mayor" al más alto nivel ejecutivo— de un grupo de ase-

sores para la política económica, constituído por un número reducido de expertos de gran competencia y prestigio, e integrado también por algunos funcionarios como los Presidentes del Banco Central y del Banco o Corporación de Fomento, y Directores de Planificación y de Presupuestos.

Oficina central de estadística

En este mismo terreno se aprecia la necesidad de adoptar medidas que conduzcan al establecimiento de una eficiente Oficina Central de Estadística, cuya dependencia administrativa admite discusión, pudiendo elegirse el Ministerio de Hacienda, el de Economía, la propia Dirección de Planificación o crear un organismo autónomo. La tendencia natural apunta, en todo caso, hacia una centralización de las estadísticas con producción de documentos periódicos uniformes cuyo contenido haya sido determinado para su respectivo campo en colaboración con cada órgano usuario de estadísticas, y con aprovechamiento de las técnicas más avanzadas como el muestreo y los medios mecánicos y electrónicos de tabulación. En la Dirección de Planificación puede crearse un núcleo responsable de impartir las normas generales acerca del tipo y amplitud de las estadísticas que deberán elaborarse.

Coordinación de funciones en los organismos públicos

Uno de los objetivos más importantes de la Reforma Administrativa es lograr una ordenación más racional de los organismos públicos, eliminando las duplicaciones de funciones, con definición clara de las tareas, responsabilidades y atribuciones de cada uno de ellos, y agrupándolos de manera que aquellos cuya labor tiene relación con una función determinada del Estado tengan una dependencia administrativa común. Resulta imposible, por ejemplo, desarrollar una acción coordinada en el campo de la Agricultura cuando, como ocurre en Chile, los organismos responsables están distribuidos en cuatro Ministerios diferentes. En una situación de este tipo la solución no consiste en formar un Gran Consejo con participación de todos los Ministerios y altos funcionarios comprometidos, sino en una reorganización administrativa que coloque a todas estas entidades, ya sean autónomas o del Gobierno Central, bajo la autoridad del Ministro de Agricultura. Naturalmente, esto implica separar claramente las atribuciones y campos de acción de los diferentes Ministerios, evitando confusiones y conflictos como los que suelen producirse entre los Ministerios de Hacienda y de Economía o Fomento.

¿Cuál debe ser el papel de los Ministerios y entidades autónomas en la elaboración de los planes y, como caso particular, en la preparación de proyectos de inversión? No cabe duda que, de acuerdo con la definición del proceso de planificación dada anteriormente, la formulación de los planes sectoriales debe ser, en gran medida, responsabilidad de las entidades especializadas respectivas, para lo cual tienen que crearse oficinas de programación en cada Ministerio y entidad autónoma importante. Estos organismos trabajarían en base a las normas técnicas y antecedentes globales emanados desde la Dirección Central de Planificación, la que, posteriormente, tendrá la responsabilidad de coordinar entre sí los distintos planes sectoriales llegándose al resultado final por aproximaciones sucesivas.

Así, por ejemplo, el diagnóstico de los problemas de la salud y la elaboración en primera instancia de un Plan de Salud serán de responsabilidad del Ministerio o servicio público respectivo cuyo conocimiento de los problemas y acceso a las informaciones básicas pertinentes no pueden ser reemplazados.

Sin embargo, dado el hecho de que la difusión de los conceptos enunciados es sólo gradual, como lo es también la capacitación del personal técnico necesario, puede ser solución obligada, en una primera etapa, concentrar tanto la elaboración de los planes como la preparación de proyectos en organismos centralizados. Esto no debe, por motivo alguno, detener el proceso de llevar la planificación a todos los niveles, esfuerzo al que debe darse la máxima prioridad.

Relación entre el ejecutivo y sus organismos asesores

En los párrafos anteriores se ha tratado de mostrar algunos problemas básicos de organización y coordinación con que se enfrenta la Reforma, centrándose la discusión en torno a la existencia e interrelaciones de algunos de los organismos técnicos más importantes. Debe recordarse, sin embargo, que la responsabi-

lidad de las decisiones queda entregada, en definitiva, a los órganos políticos, por lo que la eficiencia de la Administración está condicionada, también, a su adecuada integración con los mecanismos por los que se materializa la decisión política. Específicamente, puede plantearse el problema en términos de las relaciones que deben establecerse entre los organismos asesores del Ejecutivo (Dirección de Planificación, Oficina de Presupuesto, Consejo de Asesores Económicos, etc.) y el Gabinete, aceptado éste como representante genuino y autorizado del grupo político gobernante, entendiendo, en consecuencia, que no hay intervención directa de las directivas de los partidos políticos en la marcha de la Administración. La complejidad y diversidad de las decisiones requeridas y de las tareas a cumplir otorgan creciente importancia a esta relación, aún reconociendo el liderato que puede ejercer el Presidente de la República. Es indudable que la asesoría técnica al nivel más alto del Poder Ejecutivo adquiere todo su valor cuando existe una dirección política fuerte y clara ejercida por un equipo homogéneo que actúa con unidad de propósitos. Es esta una condición necesaria de un Gobierno eficaz. Sin embargo, aún así, se requiere una coordinación adecuada entre los mecanismos políticos y administrativos. Así, por ejemplo, puede ser recomendable que el Director de Planificación y el Jefe de Presupuestos sean miembros del Gabinete.

Coordinación con el sector privado

El concepto de planificación democrática como base de la política de desarrollo otorga, asimismo, especial trascendencia a la necesidad de integración y coordinación de la acción del Estado con el sector privado. Es fundamental que éste participe en la formulación del plan de desarrollo y oriente su actividad al cumplimiento de las metas en él contempladas, para todo lo cual se requiere una constante comunicación que opere en ambos sentidos con intercambio permanente de informaciones e inquietudes. Esta relación debe institucionalizarse, para lo cual cabría recurrir a la formación de un Consejo Asesor para el sector privado al nivel del Presidente de la República, el que estaría constituído por representantes de las asociaciones de empresarios y de las organizaciones de trabajadores, y por altos funcionarios como los Directores de Planificación y Presupuestos. El éxito de una comisión de este tipo requiere que las organizaciones privadas perfeccionen sensiblemente su estructura con el fin de que puedan suministrar, efectivamente, las informaciones requeridas por la Administración y transmitir a sus asociados los antecedentes que les proporcione el Gobierno.

No debe confundirse esta necesidad de integración con la participación del sector privado en la dirección de instituciones públicas, modalidad que, por lo general, se traduce en la tentativa de orientar la política de dichas entidades de acuerdo a intereses de grupos. Desde este punto de vista la Reforma Administrativa debe contemplar la modificación de los estatutos de las Juntas de Planificación, Bancos Centrales, Bancos Comerciales de propiedad estatal, Corporaciones de Fomento, Consejos de Reforma Agraria y otros organismos públicos con el fin de que su dirección quede entregada exclusivamente a los funcionarios del Estado.

La participación de representantes gremiales y de sindicatos obreros, por su parte, adquiere importancia especial en nuestros países en que el cambio social acelerado es, a la vez, característica y requisito del desarrollo, pues permitirá, a través del diálogo permanente, crear conciencia de la comunión de objetivos en base a una mejor comprensión recíproca que facilite la acción conjunta en un clima de armonía.

En suma, las entidades de asesoría al más alto nivel ejecutivo que aquí se han considerado son las Direcciones de Planificación y Presupuestos, que presentan alternativas en cuanto a su ubicación precisa, el Consejo Asesor para la Política Económica y la Comisión Coordinadora con el sector privado, todos los cuales deben estar adecuadamente coordinados con el órgano político que es el Consejo de Ministros.

Sistemas de control

Una condición adicional para que la Reforma sea efectiva, es que se proceda a una revisión profunda de los mecanismos de control de la Administración. La necesidad de asegurar la legalidad y honestidad en el manejo de los fondos públicos dio lugar a que en diversos países de América Latina se centralizaran

las funciones de fiscalización en una Contraloría General, independiente del Poder Ejecutivo e investida de tanta autoridad en materias como contabilidad, interpretación de normas legales y sanciones administrativas, que ha llegado a afectar sensiblemente la marcha de la Administración.

Al analizar las funciones que deben corresponder a un organismo contralor es conveniente distinguir, en primer término, aquellos elementos que son herramientas de administración y que, en consecuencia, deben estar radicados en un departamento del Gobierno Central. Tal es el caso de la contabilidad que, al igual que las estadísticas, proporciona antecedentes vitales para la marcha del Estado, por lo que tanto la clasificación de las cuentas, como la ordenación y la oportunidad de la información han de ser determinadas por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, es preciso distinguir la fiscalización interna que corresponde, en general, al control previo realizado por la propia Administración y que ha de encomendarse a un grupo que goce de cierta independencia dentro del Poder Ejecutivo, de la fiscalización externa que se concentra, en mayor medida, en una labor de postauditoría y que es la función que, específicamente, compete a un órgano Contralor, y de la evaluación política de la gestión gubernativa que es función del Congreso y de la opinión pública. En este sentido es importante precisar las atribuciones que ese organismo debe tener en relación con la interpretación de la ley, con el fin de evitar que el control externo pueda obstaculizar la acción administrativa. Por su parte, la aplicación de sanciones debe estar entregada a Tribunales Administrativos especiales.

En relación con este tema cabe recordar que las técnicas administrativas modernas tienden a dar un énfasis relativo cada vez mayor al control de la eficiencia el que, por definición, debe ser responsabilidad de la propia Administración.

Autonomía y descentralización

Un conjunto de razones diversas entre las que pueden citarse la presión política, el rígido sistema de control y los problemas de remuneraciones discutidos en párrafos anteriores han determinado la proliferación de entidades autónomas que constituye una de las características de las Administraciones latinoamericanas, pudiendo citarse el caso de Ecuador en que existen más de 600 instituciones de este tipo, que absorben un 60% del total de los ingresos públicos. Es indiscutible que, en diversos casos, se justifica una mayor autonomía y flexibilidad de operación en virtud de la naturaleza especial de ciertos organismos, entre los que se cuentan, por ejemplo, las Empresas del Estado, Corporaciones de Fomento, los Bancos de Desarrollo y Corporaciones de Reforma Agraria. Sin embargo, la multiplicación de estas entidades conspira en contra de las posibilidades de una coordinación efectiva de política y aumenta los peligros de duplicación de funciones y de anarquía en el sistema de remuneraciones. Por consiguiente, es necesario revisar cuidadosamente la estructura existente, definiendo con claridad las condiciones en que resulta conveniente entregar ciertas tareas a instituciones que poseen un grado variable de autonomía con respecto al Gobierno Central.

En todo caso no debe admitirse bajo ninguna circunstancia que dicha autonomía llegue hasta el extremo de permitir que la acción de una entidad pública sea independiente o aún contraria a la política del Gobierno.

De naturaleza distinta es el problema de la descentralización administrativa entendida como una delegación de ciertos poderes de decisión en unidades locales de la propia Administración, sin que esto implique abandonar la responsabilidad de la dirección y del control. En este aspecto es interesante destacar, como ejemplo, la situación de Chile que se ha caracterizado por una concentración de todas las decisiones en las oficinas públicas centrales ubicadas en Santiago, con la consiguiente lentitud y rigidez de los procedimientos administrativos en lo que respecta a las provincias, y la falta de participación efectiva del nivel regional en el desarrollo de los programas del Estado, todo lo cual constituye un factor que distorsiona la localización de las actividades económicas. Es indudable que una adecuada descentralización con delegación efectiva de poder en oficinas regionales y locales es requisito previo para cualquier acción tendiente a incorporar a las diferentes regiones al proceso de formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

Mecanismo de programación legal

Las medidas de reforma se traducen, en general, en un conjunto de nuevas disposiciones legales y reglamentarias. Si se tiene conciencia de la dinámica del desarrollo de nuestros países, se tendrá que convenir en que si se desea que las normas jurídicas estén efectivamente al servicio de la política de desarrollo, deben tener una flexibilidad de la que han carecido en el pasado, al menos en Chile, donde la acción administrativa ha estado limitada rígidamente por leyes y reglamentos a los que se suele atribuir un valor propio e inmutable. Por estas razones, y con el objeto de lograr una mejor coordinación en la política, la Reforma debe incluir un mecanismo para la "programación legal" que permitiría proponer, anualmente, los cambios legales que se estiman necesarios para la implementación más eficaz de la acción programada, integrándolos en un verdadero "presupuesto legal" que podría discutirse paralelamente con la Ley de Presupuestos. De esta manera se podrían corregir a través de un reducido número de proyectos de ley una multitud de deficiencias que por falta de un mecanismo adecuado de decisión se arrastran durante años.

Perfeccionamiento de las técnicas administrativas

Por último, cabe señalar que la reforma debe poner énfasis en la aplicación de las técnicas más avanzadas que aseguren un máximo de eficiencia en la operación. Especial trascendencia reviste, en este sentido, la acción que podría desarrollarse en campos como la técnica presupuestaria, la preparación y evaluación de proyectos de inversión, la racionalización de procedimientos y métodos y la estadística, a la que ya se ha hecho referencia. El presupuesto por programas y actividades que expresa los presupuestos anuales en términos de objetivos a lograr y de acciones a realizar, indicando los recursos humanos y materiales necesarios en cada caso, es una valiosa herramienta de planificación que permite presentar los programas anuales en un "lenguaje" técnico análogo al del plan de largo plazo. Además, tiene la virtud de centrar la atención en los fines de cada institución, pone de relieve las deficiencias en la organización por duplicación de funciones u otras causas, y por fin, introduce el cálculo de costos por lo que constituye un poderoso instrumento de medición de eficiencia y de cuantificación de los recursos necesarios para alcanzar determinados objetivos.

La importancia estratégica de la formación de capital, unida a la escasez de los recursos disponibles, otorgan una trascendencia especial a la determinación de prioridades en la asignación de recursos para inversión y a su empleo eficiente. Esto conduce a la necesidad de perfeccionar las técnicas de preparación de proyectos de inversión y de considerar cuidadosamente su justificación social y económica.

Para ello se requiere la capacitación de profesionales en la técnica respectiva, la creación de grupos especiales en los organismos públicos responsables de realizar dicha labor, la formación de un grupo central para la revisión y evaluación de proyectos del sector público, y la organización de una asistencia técnica en gran escala al sector privado que, en general, no cuenta con capacidad técnica ni financiera suficiente para realizar estos estudios, lo que suele constituir un serio factor limitante del desarrollo.

Por fin, se logrará una eficiencia progresivamente mayor mediante la aplicación de las técnicas desarrolladas por los especialistas en procedimientos y métodos. Lo importante, como en otros casos, es que la racionalización no sea impuesta desde el exterior sino que se logre con la participación de los afectados, a fin de asegurar una efectiva voluntad de aplicación de los sistemas propuestos.

La enunciación que aquí se ha hecho de problemas que deben ser considerados en la reforma administrativa no pretende ser exhaustiva ni puede ofrecer soluciones de validez general. Lo que se deduce con claridad del análisis efectuado es que se trata de una tarea formidable que es un complemento indispensable de las demás reformas estructurales, cuyo éxito estará condicionado a la existencia de una Administración Pública eficiente, consciente de los objetivos de la comunidad y deseosa de contribuir a su efectiva materialización.

La reforma fiscal

Sergio Molina

Dentro del marco de las reformas estructurales se impone la revisión de la política fiscal. El autor del presente artículo —Director del Presupuesto y Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de Chile— nos traza primeramente un cuadro sintético de las condiciones económico-sociales imperantes hoy en nuestro continente, a fin de poder fijar los objetivos de una reforma fiscal.

En seguida, después de señalar la misión del Estado frente a esa realidad, se abordan los principios que deben orientar una reforma tributaria; aquí se incluye una breve exposición del modo de organizar eficientemente la administración fiscal. Por último, la reforma tributaria no puede desconectarse de la forma de asignar los recursos que administra el Estado, dentro de un programa de desarrollo económico y social más acelerado y más justo.

I. Características del desarrollo económico-social en América Latina

Para poder fijar los objetivos de una reforma fiscal en la América Latina nos parece necesario hacer previamente un breve comentario sobre las características del desarrollo económico y social de esta región, destacando aquellas sobre las cuales puede actuar más directamente la política fiscal. Para estos efectos utilizaremos los antecedentes que ha dado la CEPAL en sus diferentes estudios y, muy particularmente, los que presentó a la última conferencia celebrada este año en Mar del Plata, en los documentos titulados *El desarrollo económico en América Latina en la postguerra* y *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.*

A. *Condiciones económicas*

1. *Producto nacional*

El indicador global más significativo para medir el progreso de un país es el aumento anual del valor de la producción de bienes y servicios por habitante. En el caso de América Latina, este aumento en los últimos años ha llegado al 1%, o sea, como lo expresara el Dr. Prebisch en la conferencia citada, la población de esta área del mundo tardaría 70 años en duplicar su ingreso actual. A vía de comparación podemos decir que este índice en Europa Occidental alcanza a 3,7% anual, Japón 8,3%, en los países socialistas ha fluctuado entre 5,3% y 9%. Esto significa que las abismantes diferencias entre los países más ricos y los más pobres tienden a acentuarse y que las poblaciones de las regiones deprimidas ven pasar ante sus ojos los adelantos tecnológicos más sorprendentes de la historia, sin que esto represente para ellos ningún progreso significativo, sino sólo contribuya a aumentar su frustración.

2. *Tasas de ahorro e inversión*

Una de las causas del lento crecimiento es la baja tasa de ahorro e inversión en los países de esta región. A pesar de que las estadísticas en materia de ahorro son bastante precarias, se puede decir que el ahorro en relación al producto nacional ha bajado en el úl-

timo decenio de 14% a 13% aproximadamente y que la inversión se ha mantenido en una cifra cercana al 15% del producto, gracias a que el aumento del financiamiento externo cubrió la diferencia.

Las tasas de ahorro y de inversión en otras áreas más avanzadas superan al 20% del producto, lo que está confirmando lo ya señalado sobre el distanciamiento entre los países más ricos y los más pobres.

Si el conjunto de la América Latina se propusiera crecer a una tasa de 3% anual por habitante, tendría que aumentar su actual inversión del 15% a 20% del producto nacional y por consiguiente se requeriría destinar al ahorro una proporción del ingreso considerablemente mayor de la que se destina hoy. La reforma fiscal debe ocupar un lugar preponderante en el cumplimiento de esta tarea.

En el proceso de formación de ahorro debe participar toda la población, pero desgraciadamente los hábitos de consumo de los sectores más ricos de la población sólo les permiten destinar al ahorro una proporción demasiado pequeña de su ingreso.

3. *Distribución del ingreso*

A estos hábitos de consumo se agrega una distribución muy desigual del ingreso, lo que determina que una gran parte de la población latinoamericana viva al nivel de subsistencia, y en consecuencia, no tenga la posibilidad de ahorrar.

Para que el lector pueda formarse una idea de cuál es la situación de América Latina en materia de distribución de ingreso, nos ha parecido conveniente comparar la concentración que existe en esta región con la de otras áreas más industrializadas, como los Estados Unidos y Europa Occidental, y, para ello, creemos que lo más ilustrativo es transcribir algunos párrafos que aparecen en las páginas 108 y 111 del documento de la CEPAL titulado *"El desarrollo económico de América Latina en la postguerra"* (Volumen II).

> "En los países latinoamericanos hay mayor concentración de ingreso en un reducido porcentaje de la población, que es el sector social que capta para sí ingresos más elevados. En efecto, mientras en América Latina una tercera parte de los ingresos se concentra en un 5% de la población, en los países industrializados de Europa Occidental y en los Estados Unidos a los sectores sociales situados en las escalas más altas, que representan la misma proporción de la población total, corresponde una proporción mucho menor (22 y 20%, respectivamente) del ingreso total.
>
> Los sectores sociales que se encuentran en las escalas inferiores y que representan la mitad de la población, sólo poseen en América Latina el 16% del ingreso total. En los países europeos y en Estados Unidos en cambio, los sectores de igual clasificación, que cubren una proporción similar de la población, perciben una cuota decididamente superior (22 y 23%, respectivamente) del ingreso total."

En otro acápite del informe se expresa:

> "Esta caracterización de la distribución del ingreso puede apreciarse en forma más notoria observando la diferencia entre los ingresos promedios de los dos extremos: en América Latina, el promedio superior es 20 veces más alto que el inferior, mientras que en los países económicamente más desarrollados de Europa la diferencia es la mitad de aquella y en los Estados Unidos incluso menor."

4. *Distribución de la riqueza*

La injusticia en la distribución del ingreso predominante en los países latinoamericanos tiene su origen, como es lógico, en una distribución de la riqueza y propiedad muy desigual. Para comprobar esta afirmación basta meditar sobre las condiciones predominantes de la concentración de la propiedad de la tierra, de los valores mobiliarios, del poder financiero (Bancos y Compañías de Seguro) y aún de la propiedad urbana.

Algunos pretenden buscar una justificación a la desigual distribución del ingreso argumentando que ello sería favorable a la formación de ahorros. Ya hemos visto que las tasas de ahorro en América Latina son insuficientes y ahora demostraremos que los ricos tienen hábitos de consumo absolutamente incompatibles con un programa de desarrollo económico acelerado.

En efecto, de las estadísticas disponibles se desprende que un 5% de la población disfruta de los 3/10 del consumo total. En el otro extremo un 50% de la población disfruta sólo de los 2/10 del consumo total y, finalmente, el 45% de la población consume los 5/10 restantes. Esto significa que los estratos superiores consumen por familia 15 veces más que los estratos inferiores. En los países más avanzados esta relación no excede de 9 a 10 veces.

5. *Consumos superfluos*

Esto está demostrando que los consumos superfluos permiten una fuerte reducción y que una política de efectiva austeridad, impuesta por el Estado a esos grupos sociales, permitiría aumentar el ahorro público y destinar estos recursos a la formación del capital que se requiere para dar en un plazo aceptable el mayor bienestar que se merece aquella parte desamparada de la población de América Latina.

Los consumos superfluos se reflejan en forma muy destacada en las importaciones y, en consecuencia, su compresión actúa también sobre otro de los factores limitantes del desarrollo de América Latina: nos referimos a la escasez relativa de los recursos externos para importar los bienes de capital que demanda un proceso acelerado de desarrollo.

En otro capítulo de esta publicación se trata más extensamente el tema del comercio exterior. Aquí sólo destacamos que uno de los estrangulamientos más graves en el proceso del desarrollo de América Latina está en su comercio exterior y sugerimos más adelante algunas medidas, que debe contener una reforma fiscal, conducentes a un mejor aprovechamiento de los recursos externos.

B. *Condiciones sociales*

Hasta aquí hemos visto algunos de los factores económicos que limitan el desarrollo. Ahora nos preocuparemos de las condiciones sociales en que se desenvuelve el hombre latinoamericano. Para ello examinaremos a grandes rasgos cuáles son las condiciones prevalentes en materia de educación, alimentación, vivienda y salud.

1. *Educación*

Tal como en otros aspectos de la vida social y económica de los países latinoamericanos, las condiciones de educación son bastante variables. Así como no es raro encontrar países con una proporción de analfabetos superior al 70%, también existen otros en que este porcentaje es inferior al 20%.

En América Latina hay más de 6 millones de niños que no reciben instrucción primaria, y de los matriculados no más de un 25% termina el primer ciclo. Según estudios de la UNESCO el promedio de escolaridad para la enseñanza primaria es de aproximadamente 2,2 años.

El porcentaje de niños que logra terminar su enseñanza secundaria y posteriormente universitaria es mínimo, transformándose éstos en privilegiados que disfrutan del monopolio del conocimiento. No deseo extenderme sobre esta materia porque ella será tratada separadamente como una de las reformas básicas en un proceso de cambio.

2. *Salud*

Si los antecedentes sobre la situación educacional en América Latina son alarmantes, no lo son menos los que nos muestran las condiciones predominantes en nuestros países en materia de alimentación, vivienda y salud.

Así por ejemplo, el promedio de calorías de que dispone la población latinoamericana es considerablemente más baja que el de otras áreas, pero los promedios ocultan la verdadera dimensión de la tragedia.

Las investigaciones efectuadas en varios países demuestran que amplios sectores de la población se encuentran en franco estado de desnutrición, hecho que se agrava por las condiciones insalubres en que vive esa población mal nutrida.

3. *Vivienda*

De acuerdo con cifras de 1950, el déficit habitacional alcanzaba a 20 millones de viviendas y, de acuerdo con el concepto convencional de vivienda, sólo se puede decir que la mitad de las existentes cumplen con los requisitos mínimos aceptables.

Dadas las condiciones generales de alimentación y vivienda no es posible esperar que las condiciones de salud de la población sean favorables.

Efectivamente la tasa de mortalidad fluctúa entre 50 y 100 por mil de los nacidos vivos, mientras que en los países más avanzados esta cifra no sobrepasa los 30 por mil.

Por otra parte en lo que se refiere al cuidado de la salud, el número de médicos por cada 10.000 habitantes alcanza a 5,5 y el número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes llega aproximadamente a 3. En los países más avanzados estas cifras se duplican y hasta se triplican.

4. *Crecimiento demográfico*

No puede cerrarse este breve resumen sin antes mencionar un tema muy de moda: nos referimos a la velocidad con que aumenta la población en América Latina. Lo que se ha llamado "la explosión demográfica" y cuyos rasgos más significativos se pueden resumir en pocas y reveladoras cifras.

A comienzos de este siglo, América Latina tenía una población de 63 millones de habitantes. Ahora alcanza a 220 millones y a fines del siglo se estima llegará a 600 millones aproximadamente. A comienzos de este siglo la población de América Latina representaba un 4,1% de la población mundial; a fin de este siglo este porcentaje llegará al 9,4%. O sea, la explosión demográfica en América Latina se presenta con mayor intensidad que en cualquier área del mundo, incluída Asia y Africa.

Este hecho, que en sí hace más difícil el desafío del desarrollo acelerado, se ve agravado porque existe la tendencia a un aumento de población en las ciudades mayor que el promedio del país, debido al éxodo del campesinado, el que fluye a las ciudades con la ilusión de mejorar su nivel de vida. Ilusión que se ve confrontada con la dura realidad de la falta de oportunidades originada en el lánguido desarrollo económico y que termina de morir en las poblaciones insalubres que constituyen la vergüenza de los centros urbanos de nuestros países.

II. La misión del Estado

Con esta apretada síntesis de antecedentes ya conocidos, sólo pretendemos señalar el largo camino que queda por recorrer a nuestros gobernantes para dar condiciones de vida aceptables a la población de América Latina y al mismo tiempo indicar algunos de los obstáculos que deben removerse a través de las reformas sociales y económicas.

Es evidente que el Estado no puede permanecer impasible frente a situaciones como la descrita; su obligación es cambiarla. Afortunadamente ya existe la conciencia que la miseria no es inevitable y que se puede actuar sobre las condiciones estructurales que la provocan. La tarea no es fácil, la lucha contra el egoísmo y los intereses creados requiere firmes convicciones, constancia y mucho coraje.

Ya no se puede esperar que el mejoramiento de las condiciones sociales de la población se produzca como subproducto espontáneo del desarrollo económico. El proceso debe ser simultáneo y deliberadamente dirigido. El libre juego de las fuerzas naturales no es el mejor mecanismo para asignar los recursos escasos de que disponen nuestras comunidades, ni tampoco se ha demostrado eficiente para distribuir en forma equitativa los frutos del progreso.

Lo anterior no quiere decir que el Estado debe reemplazar las decisiones de los individuos, sino que encauzarlas en un programa coherente, que tienda simultáneamente a aumentar el ritmo del desarrollo económico y a redistribuir el ingreso en favor de la mayoría de la población que, como hemos visto, hoy sólo dispone de una cuota que no alcanza a resolver sus necesidades más vitales.

En síntesis, la acción del Estado debe estar orientada a una plena utilización de la capacidad e iniciativa individual, que se pierde por falta de oportunidades de educación. Debe promover y utilizar plenamente la capacidad de ahorro de la población, que hoy se filtra hacia consumos prescindibles. Debe promover el aprovechamiento integral de los recursos naturales, tierra y capital, incorporando al proceso de producción la tecnología contemporánea. Debe propender a que el aumento del ingreso que se origina en un desarrollo acelerado se oriente a corregir las grandes disparidades en la distribución de la riqueza.

Para realizar esta tarea el Estado moderno cuenta con múltiples medios de acción directa o indirecta. Nosotros nos preocuparemos a continuación de elaborar un modelo de acción fiscal que sea compatible con una aceleración del desarrollo, dentro de una mayor justicia social.

III. Principios de una reforma fiscal

Dentro de una reforma fiscal, abordaremos en primer término los principios que deben orientar una reforma tributaria.

1. *El dilema de los incentivos*

El primer conflicto que se plantea en la elaboración de un sistema fiscal que pretenda aumentar el ritmo de crecimiento, es la aparente contradicción entre los incentivos que se deberían otorgar para fomentar la inversión

ESQUEMA DE UN SISTEMA TRIBUTARIO INTERNO

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(14) (3)%
		IMPUESTO A LA RENTA				IMPUESTO A LA PROPIEDAD				IMPUESTO AL GASTO					
Grupo Social	Pobl. que percibe renta %	Participación Ing. nac. %	Participación Ing. nac. (Mill. E°)	Tasa media impuest. %	Rendimiento imp. a la renta (Mill. E°)	Participación en la propiedad raíz %	Participación en la propiedad raíz (Mill. E°)	Tasa media del impuesto % *	Rendimiento del impuesto (Mill. E°)	Ingreso disponible (Mill. E°) (3) (5) (9)	Tasa media del impuesto %	Rendimiento imp. al gasto (Mill. E°)	IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES (Mill. E°) **	TOTAL TRIBUTACION (5)+(9) +(12) +(13) (Mill. E°)	PORCENTAJE DE LA TRIBUTACION TOTAL SOBRE EL INGRESO NACIONAL %
1) ALTO	5	40	2.000	20	400	50	1.500	3	45	1.555	7	108,9	90	643,9	32,2
2) MEDIO	35	40	2.000	10	200	40	1.200	3	36	1.764	5	88,2	40	364,2	18,2
3) BAJO	60	20	1.000	0	—	10	300	3	9	991	3	29,7	20	58,7	
TOTALES	100	100	5.000	—	600	100	3.000	—	90	4.310	—	226,8	150	1.066,8	

* Se supone una tasa media constante; sin embargo, se puede tener un impuesto a la propiedad con tasas progresivas.

** Se supone su rendimiento por sobre el impuesto general al gasto.

DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL DESPUES DE IMPUESTOS INTERNOS

GRUPO SOCIAL	(1) Poblac. que perc'be rentas %	(2) Particip. Ing. Nac. (antes imp. en mills. E$)	(3) Particip. Ing. Nac. (antes imp. en mills. E$)	(4) TOTAL INGRESOS (en mills. de E$)	(5) Particip. Ingr. Nac. (después imp. mills. E$)	(6) Particip. Ingr. variable (después de impts. en %)
1. ALTO	5	40	2000	643,9	1356,1	25,1
2. MEDIO	35	40	2000	364,2	1635,8	32,8
3. BAJO	60	20	1000	58,7	941,3	18,8
4. GOBIERNO	—	—	—	—	1066,8	21,3
TOTALES	100	100	5000	1066,8	5000	100,0

privada y el volumen de recursos que requiere el Estado para cumplir con sus responsabilidades en el desarrollo económico y social.

Para dar una solución acertada a este dilema hay que tener presente que los países en desarrollo necesitan realizar un volumen importante de inversión en lo que se ha denominado infraestructura; no nos referimos sólo a los sistemas de comunicaciones, transporte, viviendas, etc., sino que además a proyectos de inversión que tienen un carácter estratégico en el desarrollo de un país y que, por requerir mucho capital y un plazo largo de maduración, la iniciativa privada no está en condiciones de emprender.

Además las inversiones sociales en educación y salud son imperativas no sólo desde un punto de vista social sino también económico. La falta de una población educada cierra las posibilidades de progreso; asimismo, una población que no disfruta de condiciones de salud aceptables, baja su productividad.

La idea de que el sistema tributario deba estructurarse poniendo énfasis en los estímulos, es aparentemente lógica y fácil de propagar; aún más, las frases hechas contra la burocracia excesiva, en forma indiscriminada, son generalmente aceptadas. En consecuencia los menores ingresos que reciba el Estado so pretexto que ellos van a beneficiar labores llamadas realmente productivas, encuentran amplio apoyo. Sin embargo tras estas recomendaciones, aparentemente loables, se oculta que los incentivos otorgados en forma indiscriminada —como ocurrió en algunos países— sirven para evadir legalmente las responsabilidades tributarias y benefician casi exclusivamente a los sectores más pudientes, con dudosos resultados para el país en general.

No negamos que el sistema tributario deba contener algún tipo de incentivos, pero ello no es su finalidad principal; el énfasis debe ponerse en el volumen de recursos que requiere el sector público para cumplir los fines que le impone el desarrollo económico y social.

2. *El potencial tributario*

De acuerdo con lo anterior, nos parece necesario centrar la discusión de una reforma impositiva sobre lo que se ha denominado el "potencial tributario" y la forma y proporción en que los distintos grupos sociales deben participar en el financiamiento de los programas estatales.

A nuestro juicio, el potencial tributario está determinado principalmente por a) el nivel del ingreso nacional y la mayor o menor desigualdad en su distribución; b) la distribución de la propiedad; c) el consumo y su distribución entre grupos sociales y d) la eficiencia de la administración para hacer cumplir las leyes tributarias cuyo control se le encomienda.

3. *Modelo teórico*

Para poder apreciar con claridad el contenido de una reforma tributaria, nos ha parecido oportuno elaborar un modelo teórico en que la distribución del ingreso, de la propiedad y del consumo refleje las condiciones generales de América Latina. No se incluye en este modelo la tributación especial que pueda afectar a las empresas extranjeras ni las imposiciones para la seguridad social, por considerarse aspectos muy específicos cuyo tratamiento puede variar considerablemente de un país a otro. (Ver cuadros anteriores)

La meta del volumen de recursos que debe captar el sistema tributario está dada por los objetivos que se ha fijado el Estado en sus programas de gastos, los que a su vez dependen de la participación que se le haya asignado al Sector Público en el cumplimiento del programa de desarrollo económico y social.

El problema surge en la determinación de la proporción en que cada sector debe contribuir y en la selección de los medios técnicos para obtener la participación programada.

En el modelo teórico, que aparece en el cuadro anterior, se hace descansar al sistema tributario, en distinta proporción, sobre el ingreso, la propiedad y el gasto, dando un tratamiento separado al gasto en importaciones.

No pretendemos dar normas de aplicación general pues las condiciones de concentración del ingreso o de la propiedad y los hábitos de consumo, así como otros factores determinantes, pueden ser muy variables. Sin embargo, creemos que en un país que presenta las características distributivas que se señalan en el ejemplo, la meta de tributación global es perfectamente realista, como asimismo su distribución por grupos sociales.

En cambio la proporción que se asigne a los impuestos a la renta, propiedad y gasto puede discutirse en función de las características específicas del país para el cual se diseña una estructura tributaria.

Así por ejemplo, si la mayor parte del ingreso generado se concentra en un grupo reducido de empresas y va a manos de pocas personas, parecería recomendable un impuesto progresivo sobre la renta con una amplia base de exención para eliminar de la fiscalización un gran número de contribuyentes con bajo rendimiento. A su vez, si el ingreso tiene su origen principalmente en la propiedad, el énfasis debería ponerse en impuestos que graven directamente el origen del ingreso. Los dos ejemplos anteriores deben complementarse con tributación sobre el gasto, dependiendo su magnitud de los hábitos de ahorro y consumo que tengan los sectores que obtienen la mayor parte del ingreso.

La elaboración técnica de un sistema impositivo, que no incluya las complicaciones de estímulos e incentivos generalizados, no presenta serias dificultades. Afortunadamente se ha desarrollado en nuestros países el talento económico, legal y contable suficiente como para resolver los aspectos técnicos de un sistema impositivo eficiente. La dificultad surge de la fuerza política que hasta la fecha han tenido los sectores que se verían más afectados por una reforma tributaria efectiva, lo que no ha permitido, en muchos casos, introducir las modificaciones necesarias para que el sistema tributario cumpla con la función que le corresponde en el proceso de desarrollo económico y social.

4. *Tributación a la renta*

En lo que respecta a la tributación sobre la renta los criterios más conocidos son: a) un sistema que discrimine por origen de renta, que se conoce por sistema cedular o por categorías y b) un impuesto único y progresivo aplicado sobre la renta total de las personas y otro proporcional aplicado sobre las sociedades anónimas.

En algunos países al impuesto cedular se ha agregado un impuesto global complementario que tiene por objeto dar mayor progresividad al sistema. Los defensores de los impuestos cedulares dan como argumento la facilidad de control, al tener el ingreso separado por origen, y al mismo tiempo la discriminación que es posible hacer a través de tasas distintas para no agravar del mismo modo las rentas del trabajo y aquellas que tienen su origen en el capital.

La tendencia moderna es ir a un sistema de impuesto progresivo único sobre los ingresos de las personas, manteniendo además un impuesto proporcional especial que afecte a las empresas constituídas por acciones.

Si se adopta este criterio, será necesario establecer un impuesto a la propiedad o, aún más amplio, al patrimonio neto. En este caso el impuesto a la renta gravaría con la misma tasa niveles de ingreso iguales, cualquiera que fuere su origen, pero la discriminación se produciría en el impuesto patrimonial que tendría que pagar aquel cuya renta tiene su origen en un capital o en la propiedad, según el caso. Esta combinación de impuestos da mayor progresividad al sistema, corrige las injusticias del tratamiento indiscriminado del impuesto a la renta, proporciona elementos de juicio adicionales para la fiscalización tributaria y tiende a evitar concentraciones exageradas de la riqueza.

Para que un sistema tributario sobre la renta tenga éxito debe cumplir algunos requisitos indispensables:

1. Debe ser simple, contener el mínimo de exenciones y aplicarse sobre la más amplia definición de renta. Es decir comprender además de sueldos, salarios y utilidades, los intereses, dividendos, ganancias de capital, etc.

2. Debe existir un sistema de sanciones claro y drástico que se aplique en forma rígida para formar lo que algunos llaman "conciencia tributaria".

3. Debe aplicarse sobre las rentas totales del grupo familiar para evitar la burla de la separación artificial de bienes entre los cónyuges.

4. Si la definición de rentas es amplia, como se sugiere en el número 1), las tasas máximas no deben ser exageradamente elevadas, por ejemplo que los últimos tramos no excedan de un 65%.

5. Debe existir amplia publicidad sobre las declaraciones de renta y dar toda clase de facilidades al organismo fiscalizador para la inspección de libros, propiedades, etc., y aún, de las cuentas bancarias.

6. En países que históricamente han vivido con inflación, debe cuidarse que los impuestos a la renta se paguen los más próximos al momento en que se devengue la renta. Esto le da la flexibilidad necesaria para que los impuestos y recaudaciones fiscales se adapten a los cambios en el ingreso.

5. *Impuestos al patrimonio*

Como se ha señalado anteriormente, en un sistema tributario progresivo y eficiente, debe complementarse la tributación sobre la renta con impuestos que graviten sobre la riqueza.

Estos pueden aplicarse anualmente sobre el patrimonio neto total de las personas, o sobre parte de él, y sobre las transferencias de propiedad a título gratuito o por herencia.

La tasa del impuesto patrimonial debe ser menor en la medida en que se aplique sobre una definición más amplia de patrimonio. La experiencia de aplicación de este impuesto es relativamente limitada y la mayoría de los países han circunscrito el gravamen sobre la parte del patrimonio constituído por la propiedad raíz. Este impuesto tiene especial importancia cuando se aplica a la propiedad agrícola, no sólo desde el punto de vista de la equidad que introduce en el sistema tributario en su conjunto, sino que además puede ser un instrumento complementario eficaz de reforma agraria.

La técnica moderna ha avanzado de tal manera que es posible establecer un gravamen sobre la propiedad agrícola basado en la capacidad potencial del predio. En esta forma la incidencia del impuesto sobre predios mal explotados sería mayor, lo que contribuiría a obligar al propietario a aumentar la productividad o desprenderse del total o parte de su o sus propiedades.

Cuando la propiedad agrícola se encuentra concentrada en pocas manos, conviene que el impuesto sea progresivo y, para que sea realmente eficaz, no se debería aplicar por unidad agrícola, sino por propietario, o sea sobre la suma de los predios que éste posea.

Otra norma esencial que debe establecerse en un gravamen sobre la propiedad es que ella esté afecta a un sistema de reavalúo automático para que la recaudación fiscal se reajuste en la medida en que hay variaciones en el valor de las propiedades.

Finalmente, también puede gravarse la riqueza a través del impuesto aplicado sobre las herencias y donaciones. Este impuesto debe ser progresivo en función de la masa hereditaria y además recargarse a medida que el parentesco sea más lejano.

En países en que la distribución de la riqueza es desigual, el impuesto a las herencias debe cumplir con el importante objetivo de atenuar esta mala distribución aunque, en todo caso, su efecto es relativamente lento.

6. *Impuestos a los consumos*

El tercer elemento que hemos señalado como parte integrante esencial de un sistema tributario es el que se refiere a los impuestos que gravan los consumos, sea que recaigan sobre productos nacionales o importados.

A pesar de los inconvenientes que puede tener la tributación indirecta, especialmente porque tiene un carácter regresivo, parece inevitable como medio de sustraer ingresos de una amplia capa de la población que no debe estar afecta al impuesto a la renta y que al mismo tiempo, no tiene propiedades. En la medida

en que los ingresos fiscales provengan en mayor proporción de este tipo de impuestos será necesario ampliar la gama de los productos gravados, con la doble consecuencia de dificultar su fiscalización y hacer más regresivo el sistema en su conjunto.

A pesar de las observaciones anteriores, es necesario destacar que en la estructura de impuestos al consumo se pueden introducir algunos rasgos de progresividad a través de tasas discriminatorias que graven productos de carácter suntuario. Esto es particularmente válido en los impuestos que gravan las importaciones; en este sentido hay que tener presente que, en muchos casos, los altos impuestos a artículos importados pueden traer como consecuencia la instalación de actividades nacionales que los sustituyen. En este caso será necesario establecer también sobre esos productos nacionales tasas más elevadas de tributación para evitar ese tipo de consumos y una orientación indeseable de los recursos nacionales.

Por otra parte la progresividad o regresividad de un sistema fiscal no puede analizarse solamente desde el ángulo de los ingresos, por cuanto es posible que una estructura progresista del gasto anule parcialmente la regresividad del financiamiento. Sobre este aspecto insistiremos en los párrafos siguientes.

Desde el punto de vista técnico la tributación indirecta puede afectar la producción, consumo o distribución de los bienes y servicios. Puede tomar la forma de impuestos especiales sobre ciertos bienes, como por ejemplo, bebidas alcohólicas, bencina, tabacos, etc., o afectar la venta en general de los bienes y servicios en cualquiera de sus etapas o sucesivamente en cada una de ellas. No creemos que esté dentro del ámbito de este trabajo entrar en los tecnicismos de la tributación indirecta, pero podemos asegurar que al respecto existe bastante experiencia en nuestros países.

7. *Administración tributaria*

No sería completo un programa de reforma tributaria si no se tuviera en consideración la organización y eficiencia de la administración encargada de su control.

Muchas veces se comete la injusticia de adjudicar toda la culpa de las bajas recaudaciones fiscales a la venalidad de los funcionarios o a la deficiencia de los servicios de Impuestos Internos, sin considerar que la legislación que les toca aplicar está calculadamente llena de vacíos y de formas legales para eludir la responsabilidad tributaria. Partiendo de la base que esos vicios legales se eliminen, se puede fijar la responsabilidad efectiva de la administración.

No insistiremos sobre la estructura administrativa que debe tener un Servicio de Impuestos Internos, porque damos por entendidas y conocidas las reglas básicas de una buena administración. En cambio, nos detendremos en las normas más elementales de fiscalización.

En primer término debe establecerse un programa anual de recaudación tributaria en donde se contemplen separadamente para cada impuesto las metas de rendimiento dadas las características económicas del país de que se trate. Este programa debería dividirse en regiones, zonas y localidades más pequeñas, determinándose él o los funcionarios responsables. A su vez éstos deben hacer un programa por unidades fiscalizadas y por tipo de impuestos, asignando metas de recaudación a los inspectores de terreno, los que deben pasar un informe periódico que servirá para controlar la eficiencia de los fiscalizadores.

La información reunida debe ser procesada y analizada por una oficina central de programación tributaria, la cual detectará los errores más frecuentes y los sistemas de evasión más usados por los contribuyentes a fin de fijar normas y orientaciones de fiscalización.

Nada se conseguirá con una buena administración si no se contempla un nuevo sistema de sanciones, inflexiblemente aplicado, y si no se extirpa de una vez por todas el vicio legislativo de otorgar periódicamente leyes de condonación o moratorias tributarias.

Otro factor primordial para una eficiente administración es la facilidad que debe otorgarse a los funcionarios para el examen de todo antecedente relacionado con la fiscalización tributaria. Además, los juicios por fraude tributario deben ser de rápida y expedita tramitación y los casos resueltos deben tener amplia publicidad para que ejerzan una acción ejemplarizadora en todos los contribuyentes. No nos dejemos engañar con ese concepto tan socorrido y tan engañoso de la "conciencia tributaria"; lo que es efectivo es el "temor tributario" y este sólo se puede lograr con la per-

secución y drástica sanción del delincuente tributario.

Por último no queremos dejar pasar la oportunidad de mencionar un aspecto de administración tributaria, que ha sido bastante descuidado y que tiene mayor importancia para la fuga de capitales que para la recaudación de impuestos: nos referimos al control aduanero del valor de importaciones y exportaciones.

Dos de las formas más conocidas en que se perfecciona la fuga de capitales son la subestimación de las exportaciones y la sobrestimación de las importaciones. La tercera se produce cuando hay libre acceso al mercado de divisas, para remesarlas al exterior por cualquier concepto.

No debería escatimarse esfuerzos de recursos para dotar a las aduanas de un departamento técnico altamente especializado encargado exclusivamente del control de la cantidad y precio que se asigna a los productos que se importan o exportan.

Cuando el exportador logra facturar en el exterior a un precio menor que el efectivo, puede burlar impuestos de exportación, reducir artificialmente sus utilidades y, finalmente, lo que es más grave, no retornar al país parte del valor de su exportación.

Por el contrario, el importador aumenta anticipadamente el valor de su producto, paga un mayor impuesto que generalmente recupera por alza de precios, y deja en el exterior la diferencia entre el precio real y el que finalmente asignó para los fines de internar la mercadería al país.

IV. Asignación racional de los recursos fiscales

Hasta aquí nos hemos preocupado de los principios básicos que debe contener un sistema tributario; pero la reforma fiscal es más amplia, pues debe abordar también la forma de asignar los recursos que administre el Estado, con el objeto de obtener un desarrollo económico y social más acelerado y más justo.

El primer requisito para una asignación más eficiente de los recursos estatales es la existencia de un programa de desarrollo económico y social de largo plazo. Este programa debería dar, a lo menos, las siguientes indicaciones:

1.— Una meta global acumulativa anual del crecimiento del Producto Nacional.

2.— Volumen de ahorro necesario para cubrir la meta de crecimiento.

3.— Inversiones que se requieren hacer por sectores económicos y sociales para lograr un crecimiento equilibrado de la oferta de bienes y servicios.

4.— Programación del Balance de Pagos para determinar una política de importación, exportación y endeudamiento externo.

5.— Proyecciones monetarias que permitan definir una política cuantitativa y cualitativa de la oferta monetaria, compatible con las metas de crecimiento y de estabilidad.

6.— Determinación de la responsabilidad del Estado y del sector privado en la formación de ahorro y en el monto de las inversiones por sectores.

7.— Con este último antecedente se podrían proyectar en forma global los gastos e ingresos corrientes del sector público y la diferencia constituiría el ahorro que se destinaría a cumplir los programas de inversión.

La enumeración anterior no pretende ser exhaustiva pero cubre una buena parte de los datos elementales que se requieren para asignar con criterio racional los recursos financieros del sector público.

La tarea de la asignación de recursos se realiza normalmente en la elaboración de los presupuestos. Estos presupuestos, por lo general son anuales, pero podrían en algunos casos comprometer recursos por un período más largo.

A continuación señalaremos cuáles son los requisitos esenciales que se deben cumplir en el proceso presupuestario para que efectivamente sirva como un instrumento de programación, de política económica y de coordinación administrativa, y todo ello mirado desde el punto de vista del sector público.

En primer término, el presupuesto debe contener todas las operaciones del sector público y ser el reflejo anual del programa de largo plazo. Para ello los egresos deben agruparse por funciones similares a la que contenga el plan de desarrollo económico y social.

En el cuadro 2 se da un ejemplo de clasificación funcional con una asignación teórica por funciones.

CUADRO 2 ESQUEMA DE DISTRIBUCION DEL GASTO FISCAL FINANCIADO CON IMPUESTOS INTERNOS

	GASTOS CORRIENTES		GASTOS DE CAPITAL		TOTAL GASTOS	
	(1) (en %)	(2) (en mills. E°)	(3) (en %)	(4) (en mills. E°)	(5) (en %)	(6) (en mills. E°)
1. Gobierno	10	106,7	—	—	10	106,7
2. Protección a las personas y a la propiedad	5	53,3	—	—	5	53,3
3. Defensa	4	42,7	1	10,7	5	53,3
4. Salud Pública y Bienestar Social	10	106,7	1	10,7	11	117,4
5. Vivienda	1	10,7	5	53,3	6	64,0
6. Previsión	10	106,7	—	—	10	106,7
7. Educación	15	160,0	3	32,0	18	192,0
8. Agricultura	1	10,7	5	53,3	6	64,0
9. Transp. y Comunicac.	5	53,3	12	128,0	17	181,3
10. Minería	1	10,7	1	10,7	2	21,4
11. Energía y Comb.	1	10,7	1	10,7	2	21,4
12. Industria y Comercio	1	10,7	1	10,7	2	21,4
13. Deuda Pública	1	10,7	5 *	53,3 *	6	64,0
14. Inversión Fiscal	—		(30)	(320,0)	(30)	(320,0)
TOTALES	65	693,4	35	373,4	100	1066,8

* Distribuída sectorialmente según funciones. No se debe sumar.

GASTOS DE CARACTER DIRECTAMENTE REDISTRIBUTIVO

	(1) (en % del gasto fiscal total)	(2) (en millones de escudos)
4. Salud Pública y Bienestar Social	11	117,4
5. Vivienda	6	64,9
6. Previsión	10	106,7
7. Educación	18	192,0
	45	480,1

Las funciones generales del Estado se pueden subdividir en subfunciones de carácter más homogéneo, tales como la educacional primaria, secundaria, profesional, técnica y universitaria. A su vez, para cumplir estas subfunciones, se requerirá realizar programas específicos como serían formación de profesores, construcciones escolares, compra de material de enseñanza, asistencia social a los alumnos, etc. Todo esto tiene por objeto identificar las necesidades en términos físicos y fijar metas cuantitativas, antes de hacer la evaluación de los recursos financieros que será necesario movilizar para cumplir las metas reales.

Este sistema presupuestario conocido con el nombre de presupuesto por programa permite individualizar los distintos proyectos del sector público, evaluar su rendimiento en términos del beneficio económico y social que aportan; fijar las prioridades entre los distintos proyectos y, finalmente, determinar los recursos reales que el Estado va a utilizar en un período dado. Este último antecedente es fundamental para examinar la compatibilidad que hay entre la proyección de la demanda pública y privada y la oferta estimada de bienes y servicios.

En segundo término, a fin de poder precisar los efectos económicos del gasto público será necesario agrupar las transacciones estatales en tres grandes categorías: a) gastos de operación que contienen las remuneraciones del personal de la administración del Estado y la compra de bienes y servicios de consumo; b) gastos de transferencias en que el Estado actúa de intermediario trasladando recursos obtenidos de la tributación hacia terceros que serían los que realmente los utilizarían. Este rubro de gastos es esencialmente redistributivo. En él se contabilizan los que corresponden a previsión social, subsidios, subvenciones a instituciones sin fines de lucro, etc. c) gastos que contribuyen a la formación de capital, o sea este rubro estaría indicando la contribución que el Estado hace a la capitalización nacional.

La información anterior debe además expresar separadamente lo que corresponde a moneda nacional y moneda extranjera, con el objeto de determinar la demanda directa del Estado de productos importados y el volumen de sus pagos al exterior, lo que servirá de antecedentes para fijar la política de comercio exterior.

Finalmente, a través de la asignación de los gastos presupuestarios se puede realizar la coordinación administrativa. En efecto, al agrupar funcionalmente y por programa los gastos públicos, se debe señalar la unidad administrativa responsable de su realización. De esta manera, tanto en la formulación como en la ejecución del presupuesto se pueden establecer comités interinstitucionales que coordinen sus programas complementarios en relación a las metas a cumplir y a su realización en el tiempo.

*
* *

Los párrafos anteriores constituyen una apretada síntesis de algunos principios generales que sirven para orientar la utilización de los recursos públicos.

Pero ni la asignación de recursos del Estado ni la reforma tributaria pueden plantearse en abstracto, sino que frente a realidades concretas, a objetivos económicos y sociales claramente definidos. Los cuadros incluídos pretenden darnos un modelo cuantitativo en que gran parte de los recursos tributarios se obtienen de los sectores sociales altos y medios. Se asigna una proporción importante del gasto a la inversión y a funciones redistributivas como educación, salud pública y bienestar social, vivienda y previsión.

A nuestro juicio los modelos son realistas y esperamos que ayuden al lector para formarse una impresión gráfica de los objetivos que puede contener una reforma fiscal.

Antes de cerrar este capítulo deseamos hacer presente que la reforma fiscal es uno de los aspectos que debe abordarse en una amplia reforma financiera y que, como es lógico, se preocupa principalmente del sector público. Pero queda un campo tanto o más importante no tocado: nos referimos a la generación y orientación del ahorro privado. Estos problemas inciden en un estudio sobre la reforma del mercado de capitales y muy principalmente sobre el sistema bancario, bolsas de comercio y compañías de seguros, que merecería ciertamente ser objeto de un análisis especial.

Orientaciones sobre la seguridad social

Luis Orlandini

En la primera parte de su artículo nos da el autor (Abogado asesor de la Superintendencia de Seguridad Social y Miembro del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile) una síntesis del desarrollo histórico de la seguridad social. A partir de la revolución industrial van surgiendo instituciones que, expresando algún modo de responsabilidad solidaria, tratan de corregir las deficiencias de la distribución de la riqueza en función de los riesgos sociales. Poco a poco los ideales de seguridad social, democracia económica y liberación de la miseria se van afirmando como ideales políticos, es decir, como principios —los más importantes— en los cuales se ha de inspirar la organización de la comunidad contemporánea. América Latina ha hecho suyos estos principios pero sin aplicarlos con efectividad. La seguridad social latinoamericana padece de una grave contradicción interna: los grupos más pobres de la comunidad son los que más necesitan de las instituciones de seguridad social y, al mismo tiempo, son los que están más limitados en sus posibilidades de recibir de estas instituciones una solución a sus problemas. Se hace necesario, por consiguiente, una reforma en la seguridad social de Latinoamérica que permita ampliar sustancialmente el ámbito de la población protegida dando protección real y efectiva a todos los proletarios urbanos y rurales. El Estado, como poder central asumirá la acción estrictamente necesaria, en la medida en que la mayor urgencia de las reformas lo requieran y en cuanto los grupos secundarios se muestren insuficientes para cumplir los fines sociales queridos. Su función será principalmente de planificación, programación, coordinación y supervigilancia.

"la noción de seguridad social no responde a nuestras categorías jurídicas tradicionales...".

Paul Durand

1. Fundamentos

El origen de las instituciones de seguridad social tal como ahora se manifiestan puede situarse históricamente en la época de la llamada revolución industrial. Ellas han constituído una respuesta a determinados estados de necesidad, producidos en un momento dado de la historia, y sufridos por ciertos componentes del grupo social.

No es infundado relacionar este proceso con el desarrollo y fortalecimiento del proletariado industrial, de los obreros de las fábricas agrupados en centros urbanos. Es el resultado de una combinación de debilidad y de fuerza: la debilidad de los proletarios que recibieron la mínima parte del producto de su trabajo —mínima, en su más cabal expresión, durante los primeros períodos de la revolución industrial— y la fuerza de este nuevo componente del complejo social: el obrero industrial asociado.

Los primeros ensayos en materia de seguridad social fueron hechos, pues, para proteger a estos trabajadores, y más precisamente,

a los pequeños seetores más fuertes entre ellos, a través de esquemas de ahorro eon partieipación eolectiva —modalidad de seguro privado que podría llamarse popular— y mediante el significativo eambio de los moldes tradicionales del derecho que permitieron reemplazar la teoría de la culpa por la de la responsabilidad objetiva eomo fundamento jurídieo de la responsabilidad del patrón por los riesgos inherentes al trabajo que sufre el obrero.

El trabajador industrial, que no tiene otro medio de vida que el que le proporciona su fuerza de trabajo, duramente explotada en dieha época, busca protección frente a los estados de necesidad emergentes como conseeuencia de heehos anormales, más o menos imprevistos, que disminuyen su capacidad de trabajo o que lo ineapaeitan para trabajar. La noeión de riesgo social emana de esa búsqueda concreta de proteceión. Los riesgos sociales constituyen así un catálogo de hechos eventuales que se va configurando paralelamente al desarrollo de esta búsqueda de protección. En este eatálogo se inscriben, en primer lugar, los aecidentes del trabajo, las enfermedades profesionales, la enfermedad común y la invalidez; posteriormente, la muerte como riesgo social que afecta a los sobrevivientes que vivían a eargo del trabajador; la maternidad, como una extensión del riesgo de enfermedad, por la similitud de efectos que tal hecho produee al disminuir la capacidad de trabajo; la desocupación forzosa, riesgo típicamente social en euanto resultado de una defectuosa organización de la vida económica de los pueblos...

Víetima de tales riesgos, el trabajador recibe bienes y servicios en reemplazo de los que deja de percibir como consecuencia de su pérdida parcial o total, transitoria o permanente, de su capacidad de trabajo, o de su imposibilidad transitoria de trabajar por causas puramente sociales.

Las formas de seguridad soeial resultan, pues, de la insuficieneia de la propiedad privada para satisfaeer las necesidades vitales; constituyen un medio de redistribución de la riqueza, que se produce en función de los estados de necesidad engendrados por los llamados riesgos sociales y son expresión de algún modo de responsabilidad solidaria. Riesgo social, redistribución de riqueza y solidaridad social son, por decirlo así, los fundamentos que están en el origen de las institueiones de seguridad soeial, basados a su vez en esta condieión o requisito históríeo-social: el proletariado moderno.

Si pudiéramos hablar de la historia de la seguridad soeial, diríamos que ella, desde la revolución industrial, es la historia del desarrollo de nuevas instituciones que, dentro de moldes más o menos similares, tratan de corregir las deficiencias de la distribución de la riqueza en función de los espeeíficos estados de neeesidad denominados riesgos sociales.

Las diferentes comunidades naeionales, espeeialmente los países más desarrollados, ensayan y ponen en práctica formas, métodos y técnieas eada vez más perfectos en el campo del derecho, de la administraeión, de los regímenes finaneieros y de la organización de estas instituciones. La marcada insuficiencia del ahorro individual, aún el estimulado y bonificado por el Estado, como forma de previsión; los defectos y fracasos de la responsabilidad direeta del patrón frente a los riesgos del trabajo o profesionales que sufren los obreros; la eseasez de medios para afrontar los riesgos soeiales que se comprueba en las asociaciones mutuales de trabajadores, donde casi es más propio hablar de una redistribución de la pobreza; el costo relativamente elevado del seguro privado que deriva en gran parte de los moldes tradieionales en que se inspira; la libre contratación y el espíritu luerativo, que coloca al seguro fuera del alcance de los grupos sociales que más necesitan protección; todo ello induce a la creación de los seguros soeiales, síntesis institucional que comprende los fundamentos y técnicas más convenientes de cada una de las formas anteriormente citadas para dar protección a la población trabajadora.

El individuo, primer responsable de su seguridad

En más de una oportunidad hemos dicho que el primer responsable de su seguridad es el individuo, eélula indivisible del complejo social. El seguro soeial acepta este fundamento e ineorpora la responsabilidad del individuo intereSado en su propia proteceión. El trabajador, eada trabajador, debe pagar por la seguridad que le ofreee el correspondiente instituto de seguros sociales. Pero este pago no

es, por cierto, el equivalente económico de las prestaciones que cada trabajador pueda recibir; es, ni más ni menos, una participación en la suma de responsabilidades que asumen todos los integrantes del grupo asegurado frente a cada uno de los que, eventualmente, sufren un riesgo social. Los interesados directos afrontan, pues, una responsabilidad solidaria. Pero no solamente ellos; los patrones también pagan para que se otorgue dicha protección y afrontan así la responsabilidad que tradicionalmente se les había asignado a través de la teoría del riesgo profesional. Este pago o cotización constituye la contrapartida —desde el punto de vista jurídico— de las prestaciones que otorga el instituto asegurador: —"do ut des"— doy para que des. De ahí que el seguro social, como forma institucional de seguridad social, no da protección a quien no cotiza imposiciones ni a quien deja de cumplir los períodos de cotización que en cada caso exigen las normas. Y ésta es justamente su deficiencia como forma de seguridad.

Además, el seguro social toma prestadas las técnicas actuariales, estadísticas y financieras del seguro privado, pero pretende superar los defectos de éste eliminando el espíritu y finalidad lucrativa y la libre contratación. El seguro social es, como se dice, social, no lucrativo, y es obligatorio para todo el sector a quien se desea proteger. Estas características han puesto en evidencia la crisis de los conceptos tradicionales, crisis cuyas proyecciones en el campo de la organización económica y en la formulación de los principios políticos de las comunidades nacionales de nuestros tiempo son, al parecer, mucho más profundas de lo que habitualmente se cree.

Las realizaciones y las tentativas para perfeccionar estas formas de proteger a ciertos sectores de la comunidad frente a ciertos estados de necesidad han puesto también en evidencia un hecho de gran trascendencia; hecho que está constituído por una especie de contradicción interna de la seguridad social: los individuos y los grupos que más necesitan de seguridad social son los que están en peores condiciones para solucionar por sí mismos el problema. Mal puede ahorrar el que no tiene ingresos suficientes para atender sus necesidades más vitales; tampoco puede la mutualidad, que agrupa o asocia a los proletarios, cubrir satisfactoriamente las necesidades producidas por el riesgo social, ni está al alcance del proletario la libre adquisición de seguridad mediante el seguro privado, y cada vez lo está menos mientras es más proletario. Ahora bien, el seguro social no ha dado tampoco protección cabal a los grupos más desvalidos de una comunidad nacional determinada; y, en muchos casos, ha dejado a estos grupos al margen de toda protección. Y, finalmente, se observa que incluso cuando la comunidad nacional entera asume por sí misma la responsabilidad de dar esta protección a los más menesterosos, no lo puede hacer en forma efectiva en la medida en que es económicamente débil.

Se ve, pues, que los pueblos no pueden resolver los problemas derivados de la insuficiencia de recursos y de la miseria mediante puros expedientes técnicos de redistribución de ingresos en función de la idea de riesgos sociales.

Seguridad social para todos

Deben ir más lejos. Y, de hecho, así ha sido.

El crecimiento constante y acelerado del capitalismo industrial, las dos grandes guerras y las graves crisis económicas, especialmente la que se inició en 1929, hicieron posible que los pueblos del mundo, en mayor o menor medida según el desarrollo social de cada país, según la gravedad de la crisis económica, o según su participación en esas guerras, buscaran la seguridad social más allá de los planteamientos puramente técnico-económicos del ahorro, la responsabilidad patronal y el seguro social. No es casual que la primera ley que se refiere concretamente a la seguridad social, The Social Security Act, del 14 de agosto de 1935, haya sido dictada en una nación de gran desarrollo industrial en el período inicial de recuperación después de una gravísima crisis económica. The Social Security Act es, evidentemente, una reacción del pueblo estadounidense ante la crisis; una reacción en que un gran estado capitalista reconoce la necesidad de asumir una acción más amplia en la dirección de la vida económica de la comunidad y se ve obligado a tomar directamente sobre sí una responsabilidad activa en favor de la seguridad y bienestar del ciudadano. La Glass-Steagall Act —que hizo posible la terminación de la autonomía de la estructura del crédito estadounidense y que aumentó los po-

deres regulares del Gobierno sobre dicha estructura—, la Tennessee Valley Authority y otras formas de expansión de la autoridad federal en la organización del control agrícola e industrial, son partes del New Deal del Presidente F. D. Roosevelt, es decir, de una política de conjunto concebida por un gobierno, teniendo en vista el bienestar y la seguridad económica del pueblo.

Lo que se ha citado como un ejemplo en el caso de los Estados Unidos de América, parece haber sido una regla más o menos definida, según los casos, en el resto de los estados nacionales, cuyos pueblos pedían mejor legislación laboral, desarrollo de la educación y de la salubridad pública, pensiones de retiro y ayuda a los sin trabajo.

Por su parte, las dos grandes guerras pusieron al capitalismo en trance de nacionalizarse, en la medida en que cada gobierno debió asumir la parte más importante en la dirección de la vida económica nacional. Las exigencias de la movilización para la guerra hicieron necesarios los planes de producción agrícola e industrial, que envolvían la calificación de prioridades en dicha producción y la habilitación acelerada de mano de obra especializada; hicieron necesario, igualmente, la regimentación en algún grado del comercio y de las inversiones; produjeron, en síntesis, la planificación de la economía para la guerra. Esta, que no sino una organización para la supervivencia del eventual vencedor, abre una amplia perspectiva a la planificación para el bienestar y la seguridad social. En efecto, y especialmente en el curso de la segunda guerra mundial, los ideales de lucha de las naciones aliadas no pudieron seguir siendo solamente la libertad política y la democracia formal. Así fue como se incluyeron en la Carta del Altántico, formulada en agosto de 1941, nuevos principios políticos como el de asegurar patrones avanzados de trabajo, el incremento económico y la seguridad social para todos, como forma de garantizar la libertad contra el temor y la miseria.

En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en 1944, se afirma de una manera definitiva el carácter político del ideal de seguridad social cuando se dice que "todos los seres humanos, sin distinción de razas, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de opotunidades"; que "lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional"; y que "toda política nacional o internacional y las medidas nacionales o internacionales, particularmente de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan y no impidan el cumplimiento de este objetivo fundamental". Estas metas de orden general se expresan en fines específicos que también fueron afirmados en dicha Conferencia: dar "oportunidad de trabajo para todos"; adoptar "medidas relativas a salarios e ingresos, a horas de jornadas y a otras condiciones del trabajo cuyo objeto sea asegurar para todos una participación justa en los frutos del progreso, y un salario mínimo de vida para todos los trabajadores que requieran semejante protección"; disponer "la ampliación en las medidas de seguridad social para suministrar un ingreso básico a todos los que necesiten semejante protección y atención médica general". En 1942 se publica el infor-

me de W. Beveridge sobre seguros sociales en Gran Bretaña. En 1944, el Consejo Nacional de la Resistencia francesa redacta un "Estatuto de Resistencia", y entre las medidas que programó para establecer un orden social más justo, estaba la de un "plan completo en favor de la seguridad social". Finalmente, en la "Declaración Universal de Derechos del Hombre", aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1948, se reconoce que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"; y que "toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualquier otro medio de protección social". (Arts. 22 y 23, inc. 3º). La misma Declaración específica que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"; y que "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social". (Art. 25.)

De este modo, los ideales de seguridad social, democracia económica y libertad contra la miseria, se afirman como ideales políticos, esto es, como principios —los más importantes— en los cuales se ha de inspirar la organización de la comunidad contemporánea. Así, las instituciones de seguridad social —desde la revolución industrial hasta nuestros días— introducen de una manera paulatina en la realidad del Estado liberal burgués un elemento nuevo y revolucionario, por el cambio cualitativo que ellas envuelven. Este cambio es el tránsito desde la acción que garantiza la propiedad privada, la libre iniciativa y la empresa fundada en el lucro, a la acción que busca la felicidad y el bienestar de los miembros de la comunidad mediante la planificación del desarrollo económico y la actividad cooperativa y solidaria de los miembros del grupo social.

2. Dimensiones

La seguridad social tiene, pues, una doble dimensión. Es un conjunto de instituciones específicas mediante las cuales se da protección a los individuos frente a ciertos riesgos sociales; protección que hace posible una redistribución de la riqueza. Y es también, de un modo mucho más trascendente, un principio político orgánico de las comunidades nacionales de nuestro tiempo, en cuanto afirma que el Estado moderno debe realizar toda la acción necesaria para asegurar a los individuos que integran la nación los derechos arriba enunciados, o —como decía el Presidente F. D. Roosevelt— que "la seguridad social debe ser la organización estructural de la sociedad que garantice a todos los ciudadanos la posibilidad de una vida libre y de un pleno desarrollo de sus facultades". En este último sentido, el concepto de riesgos sociales específicos tiende a desaparecer para dar lugar predominante a la finalidad de realizar una más cabal distribución de la riqueza que permita a los humildes de todo el mundo una elevación de sus niveles económicos y una vida compatible con los ideales de dignidad humana. En este mismo sentido, la seguridad social está presente no sólo en las formas de previsión y seguros sociales, sino que en toda organización de la vida económica y social de un país en la medida en que dicha organización está inspirada por el señalado ideal político: política educacional, política de pleno empleo, política de salarios, de precios; estructura de los organismos sociales, etc.

3. Situación en América Latina

En los países de América Latina se observa, en relación con la seguridad social, un fenómeno muy similar al que se registra en toda la estructura institucional de estos pueblos. Los países latinoamericanos, en diferente grado por cierto, han adoptado las formas jurídicas e institucionales de la democracia moderna, que son producto del capitalismo industrial desarrollado; las han adoptado sin tener ellos las condiciones sociales y económicas que

resultaron del desarrollo industrial capitalista. De manera que, según sea el grado de desarrollo económico y social de cada república latinoamericana, existe un desajuste más o menos marcado entre las formas jurídicas e institucionales aparentes y la realidad social que existe tras de ellas.

Así, el antecedente de las instituciones de seguridad social en América Latina aparece como una tendencia hacia la superposición en la realidad social del continente sudamericano de categorías y estructuras jurídicas tomadas de los modelos europeos.

La totalidad de los países de esta América tienen esquemas jurídicos de seguros sociales, leyes de pensiones de retiro y, en su mayoría, de subsidios familiares. En algunos casos, la legislación es muy frondosa y da la impresión de ser muy progresista en cuanto a la amplitud de su campo de aplicación.

Siguiendo la misma línea que se trata de destacar, la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, realizada en septiembre de 1942, formula la llamada "Declaración de Santiago de Chile" en que afirma:

> "a) La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida;
>
> b) El poder de los recursos económicos y técnicos debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos;
>
> c) El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción;
>
> d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos;
>
> e) El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social".

La misma declaración formula un programa continental en el que señala que,

> "a) Una política de seguridad social deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel; a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente; a mejorar la salud, la alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias;
>
> b) La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental;
>
> c) Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades;
>
> d) Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fe en el futuro de América".

Además, se declaró que

> "El Seguro Social, como expresión de la seguridad social, está llamado a: a) organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; b) reestablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida cómo consecuencia de la enfermedad o accidente; c) procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia."

Una declaración de principios tan amplia y ambiciosa como la que se acaba de exponer no es, por cierto, producto del avanzado desarrollo de la seguridad social en América Latina. Podría decirse que sucede con ella lo que con los mencionados esquemas jurídicos de los países sudamericanos. Han sido adoptados como por simpatía frente a un fenómeno más profundo registrado en otros países cuyas estructuras corresponden a esos moldes jurídicos.

Sin embargo, una declaración de principios así expuesta podría tener una función, acaso la que han querido darle algunos de sus autores.

Principios no aplicados

Resulta, en efecto, curioso —por no decirlo de otra manera— que en 1942 se haya esbozado un programa de tales proyecciones y que

los informes técnicos elaborados por organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas pongan en evidencia que, en la hora actual, veinte años después, la realidad social de América Latina es la de una seria crisis de crecimiento —en que el ritmo de aumento de la población es mayor que el de aumento del producto por habitante— y de una muy injusta distribución de la riqueza; distribución que hace posible que, en algunos casos, un 10% de la población se lleve más del 50% del ingreso.

La realidad demográfica de América Latina revela que la población rural es todavía una mayoría. El estudio de la seguridad social en el mismo continente permite afirmar que —salvo contadas excepciones— esta población rural está al margen de los esquemas legislativos de seguros sociales. Más aún, nuestro subdesarrollo hace que el trabajador del campo, aunque esté legalmente protegido, no lo está realmente por las dificultades administrativas para llegar hasta él, fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones sociales establecidas en la ley y otorgarle los servicios de bienestar, de salubridad y de atención médica.

Mientras más se analice la realidad social, mayor aparecerá el divorcio entre ella y los pretenciosos esquemas jurídicos de seguros y servicios sociales. A la escasez de recursos económicos y financieros de los institutos y servicios sociales se agrega una estructura inadecuada debido a la no participación de los interesados y a la ausencia de una organización funcional y territorial que integre a los diversos grupos. Esto trae, generalmente, una intromisión desmesurada del Estado, como poder central, en los seguros sociales; y, en las mismas instituciones, una tendencia a ser administradas por un personal burocrático y politizado y a hipertrofiar la importancia del técnico.

Contradicción interna

La deficiencia del desarrollo económico está presente en todas las manifestaciones de esta realidad social. Aquí se observa en claras y tremendas dimensiones, a escala continental, lo que nosotros llamamos la contradicción interna de la seguridad social: siendo los grupos más pobres de la comunidad los que más necesitan de las instituciones de seguridad social, son, de hecho, los que están más limitados en sus posibilidades de recibir de estas instituciones una solución a sus problemas. La solución única estaría en que estos grupos participen en un fundamental cambio de estructuras que produzca un acelerado proceso de desarrollo económico y una drástica redistribución del ingreso.

Es en este último sentido en que la Declaración de Santiago de Chile, adoptada en septiembre de 1942 por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, puede tener una explicación y un fin: hacer del ideal de seguridad social en América Latina el principio político más importante y de mayor prioridad, y fundar sobre él la organización de la comunidad latinoamericana y la acción de sus hombres en busca del futuro digno que merecen, a través de una reforma muy acelerada de las estructuras vigentes.

4. Reformas

¿Es necesaria la reforma en la seguridad social latinoamericana? En la medida en que la entendemos como un ideal político, la respuesta ha de ser negativa, puesto que en este sentido la seguridad social será más bien un factor ideológico de la reforma en todo el ámbito de la acción social.

Nuestra respuesta será, en cambio, afirmativa si pensamos en los medios específicos constituídos por las instituciones de seguros y servicios sociales que existen en nuestra América y que están destinados a dar protección frente a los llamados riesgos sociales. Y, en concreto, proponemos lo siguiente:

1. La reforma ha de referirse de modo primordial a la incorporación real de los trabajadores dependientes, principalmente proletarios, en el ámbito de la población protegida. Dicho de otro modo, la reforma ha de ampliar la protección real y efectiva, extendiéndola desde los reducidos grupos de la pequeña clase media y de los pequeños y más fuertes sectores del incipiente proletariado industrial, a los vastos sectores del proletariado urbano y, lo que es aún más importante, a la población rural hoy día casi totalmente huérfana de esta protección. Para lo cual, han de aumentar realmente los recursos financieros disponibles, sin limitarse a una mera redistribución de ingresos entre los propios trabajadores asegurados.

2. La reforma debe hacer participar en forma real y efectiva a los interesados en la ad-

ministración de las prestaciones y servicios y la gestión financiera y económica. Esta participación deberá ser mayoritaria, controlada o supervigilada por el Estado.

3. Para ser orgánica, esta participación debe efectuarse a través de los grupos funcionales y territoriales, según la causa de los riesgos que les corresponda cubrir.

4. Dada la escasez de capitales internos en América Latina, los seguros sociales deben garantizar con prioridad los riesgos de los más débiles, aún con sacrificio de los grupos económicamente más fuertes. En igual sentido, deben establecerse mínimos y máximos obligatorios, en forma tal que se asegure a los grupos económicamente más débiles prestaciones vitales y que los grupos económicamente más fuertes no reciban prestaciones desproporcionadas en perjuicio de los primeros, respetando, en todo caso, el principio en que se inspira el seguro social, de que exista alguna proporcionalidad entre aporte y monto de los beneficios.

5. Siempre debe haber una contribución, aunque sea mínima, de todos los interesados, de acuerdo con el principio de la proporcionalidad progresiva.

Estos serían los aspectos fundamentales de una reforma de los esquemas de seguros sociales en América Latina.

Existen otros aspectos de importancia secundaria: la ordenación y simplificación de la legislación, fundamento para cualquier intento de agilizar la administración de la seguridad social; la eliminación de privilegios odiosos que en la hora actual sólo se explican por el hecho de que las instituciones de seguridad social han sido, principalmente, una especie de válvula de seguridad para dar escape a la presión social de los grupos más poderosos entre la pequeña clase media y el proletariado industrial, atenuando de este modo el descontento de los núcleos dirigentes de estos grupos sociales.

Cabe señalar también, en este orden, la preparación adecuada de administradores, especialmente en los niveles más altos de la Administración Pública.

5. Alternativas

Importante asunto es el de decidir si una reforma en profundidad debe o no alterar los moldes institucionales que han sido propios de la seguridad social en sentido estricto.

Para ello es necesario tener presente que la evolución de la seguridad social revela la insuficiencia de las distintas formas aisladas que se han ideado para dar protección frente a los riesgos sociales. Desde el simple esfuerzo individual del propio afectado, pasando por el esfuerzo mancomunado de los proletarios que se asocian para otorgarse protección y por la responsabilidad de la empresa capitalista, hasta el seguro social, —cada una de estas formas, en grado decreciente, presenta alguna deficiencia en su protección a todo el conglomerado social de los proletarios e indigentes. La ausencia de una concepción doctrinaria en el establecimiento de los regímenes de seguridad social ha llevado a esas insuficiencias en las estructuras, hasta hacerlas parcialmente inadecuadas para cumplir sus finalidades. Esto ha traído como consecuencia, que el Estado haya asumido de hecho funciones de asistencia o ayuda social, cosa que no debería ocurrir en un sistema de seguridad social que respondiera a los planteamientos hechos más arriba.

El que algunos medios sean insuficientes ¿debe conducir a eliminarlos y reemplazarlos por otros creados con este fin? En otras palabras ¿son tan absolutas las alternativas?

La cuestión es delicada e implica no solamente un problema de simple eficiencia de los medios o forma de seguridad social. Comprende también aspectos fundamentales del ideal democrático en lo que tiene de más significativo.

Hemos dicho que el primer responsable de su propia seguridad es el individuo. Conforme al grado en que pueda afrontar esta responsabilidad en forma directa e individual, participará también, más o menos, en las decisiones acerca del momento y grado de la acción que sea necesaria para hacer efectiva la protección frente al riesgo. La responsabilidad individual no es incompatible con la solidaridad social; ésta, más bien, la supone y encuentra en ella su manifestación.

La insuficiencia de los medios con que el individuo puede afrontar estos riesgos hace necesario entregar la responsabilidad a grupos funcionales y territoriales de acuerdo con las orientaciones antes señaladas. Sólo así se podrá evitar una estructura de tipo estatal que tiende a privar al individuo de una participación más o menos inmediata en las decisiones,

lo que quiere decir, sencillamente, que tiende a despojarlo de una participación creadora en la vida social. Esto nos aleja del ideal democrático. Y a cambio de ello, no obtenemos necesariamente la eficiencia que constituye nuestro anhelo. De ahí que, incluso en las comunidades nacionales organizadas políticamente a base de partido único, y pese a esa concepción política, no se ha podido impedir que se dé algún grado de participación en las decisiones a los grupos secundarios: sindicatos de fábrica, sindicatos profesionales, cooperativas de campesinos, etc.

Por eso, parece conveniente atenerse a la experiencia de muchos años en la organización institucional de la seguridad social y mantener un esquema en que las diversas formas se complementen unas a otras en el mayor grado compatible con las necesidades que se quiere satisfacer.

6. Conclusión

Dentro del terreno de las soluciones que idealmente parecen más convenientes, podría sintetizarse el pensamiento en torno a la reforma de las instituciones de seguridad social en América Latina, afirmando, en primer lugar, la necesidad de que se amplíe sustancialmente el ámbito de la población protegida, para dar protección real y efectiva a todos los proletarios urbanos y a la totalidad de los trabajadores del campo. Para ello deberán aumentarse los recursos financieros de la seguridad social.

Convendría aprovechar las formas institucionales existentes, mejorándolas por la participación de los grupos funcionales y territoriales, no sólo en la administración de las prestaciones y servicios, sino también en la gestión financiera y económica. Asimismo, sería necesario reformarlas, dando prioridad frente a la insuficiencia de recursos financieros a los grupos económicamente más débiles y estableciendo las contribuciones conforme a la fórmula de proporcionalidad progresiva, exigiendo, eso sí, la participación de todos.

En esta forma el Estado, como poder central, participaría tanto en el aporte adicional de recursos financieros de toda la comunidad como en la supervigilancia y orientación de una actividad económica y social tan importante para la vida de la nación, como es el seguro social.

El Estado asumirá la acción estrictamente necesaria, en la medida en que la mayor urgencia de las reformas lo requiere y en cuanto los grupos secundarios se muestren insuficientes para cumplir los fines sociales queridos. Su función será principalmente de planificación, programación, coordinación y supervigilancia.

De todos modos, nunca se insistirá lo bastante en que ninguna reforma de las instituciones de seguridad social en sentido estricto — esto es, de las que persiguen indemnizar riesgos sociales específicos— podrá poner remedio a la ignorancia, la enfermedad, el alto grado de mortalidad infantil, ni a la miseria, si tal reforma no se integra en un programa completo de modificación de todas las estructuras económicas y sociales del continente latinoamericano, con miras a producir una mayor riqueza para esta población en explosivo aumento.

Las reformas unilaterales, por muy radicales que sean, parecen condenadas al fracaso. Por eso, la idea —o mejor, el ideal— de seguridad social ha de manejarse como un principio político, esto es, como el "propósito central de la política nacional e internacional" a que alude la Declaración de Filadelfia de 1944.

Integración del hombre en el proceso económico

Julio Bazán
y Gerardo Claps, S. J.

Los autores del presente artículo, Julio Bazán, secretario regional de la UNIAPAC para América Latina, y Gerardo Claps S. J., miembro del Consejo de Redacción de Mensaje, se han fijado en un punto esencial para abordar el tema de la "Reforma de la vida económica y de la empresa": la integración del hombre en el proceso económico.

Hoy, dentro de las empresas, un grupo reducido de sus componentes participa en las decisiones, dejando marginada a una porción considerable de su factor humano. Esta desintegración se produce también en el nivel de las asociaciones de empresas por actividad y, finalmente, en el nivel nacional. Los autores denuncian la corrupción capitalista de la empresa, que la concibe como una "propiedad" de los poseedores de los bienes de producción. Sostienen que cada país es una "unidad económica" y explican algunas consecuencias prácticas relacionadas con la situación latinoamericana: papel del Estado empresario, de los capitales extranjeros, etc.

Al plantearnos el problema de la integración del hombre en el proceso económico en América Latina nos vemos obligados ante todo a precisar el concepto de "proceso económico". Podríamos decir que es la actividad humana destinada a suplir las carencias del hombre con medios que son escasos. Si el hombre tiene hambre buscará alimentos; si tiene frío buscará calor; si está sometido a la intemperie buscará cobijo. Esta acción, destinada a procurar elementos para calefacción, abrigo o morada, pasa a ser económica cuando dichos elementos son escasos; esto mismo contribuye a hacerla permanente y sistemática para lograr satisfacer el conjunto de requerimientos que se acumulan en torno al hombre en su vida. La primera manifestación económica aparece, pues, como un intento para satisfacer la necesidad de lo mínimo, la necesidad de subsistir, del simple "estar".

Estas necesidades mínimas son seguramente las determinantes del actuar económico del hombre primitivo y constituyen un conjunto de carencias muy similar a las del animal. Hablamos de similitud y no de igualdad quizá por un solo hecho: en el hombre este conjunto se inscribe en una problemática que lo arrastra en su evolución, mientras que en el animal permanece estático.

Si tal vez en una primera etapa el hombre pudo solucionar individualmente su pequeño conjunto de necesidades, en un estadio más avanzado necesitó agruparse con el fin de solucionarlas en forma colectiva.

Una doble imposición empuja al hombre a este agrupamiento: una interna u ontológica, que nace de su tendencia a la perfección, y otra externa, proveniente del medio que lo ataca y presiona.

El hombre, destinado a vivir en sociedad, encuentra en ella una fuente de nuevas carencias que, al hacerse conscientes, son reconoci-

das como necesidades. Es decir, se le crean al hombre problemas que, siéndole propios, están fuera de él y requieren su acción. Es así como, junto a las necesidades que hemos llamado mínimas, existen otras nuevas que se crean en el hombre precisamente por su calidad de hombre, por su calidad de criatura dinámica en vías de perfección: son éstas las necesidades de "bien-estar".

No constituye el objetivo de este artículo analizar la historia social en relación con el proceso permanente de creación de este tipo de necesidades. Pero, para dar una idea de la aparición de nuevas necesidades, anotaremos que hoy día, en países altamente desarrollados, existen cerca de 50.000 funciones distintas. El cobijarse, el buscar calor, el alimentarse han ido tomando dimensiones bastante más complejas que las conocidas por el hombre primitivo.

Fundamentalmente, esta búsqueda de soluciones tiene una motivación que es a la vez necesidad y derecho fundamental del hombre: la autorrealización humana. La relación carencia-satisfacción implica la búsqueda de la complementación mediante un elemento capaz de llenar ese vacío.

La actividad económica tiene valor trascendente precisamente porque permite al hombre lograr por su propio esfuerzo su propia perfección.

Puesto que la vida económica es elemento de autorrealización para el hombre, la cual constituye su función primera, debemos detenernos un momento y fijar el sentido de esta autorrealización.

El hombre ejerce sus derechos económicos utilizando su inteligencia y su voluntad. Con la inteligencia aprehende y relaciona la realidad propia y circundante; con la voluntad decide adecuar o no su vida a sus necesidades de perfeccionamiento, decide o no realizarse, decide o no ejercer su libertad. La voluntad determina el acto de tal manera que el hombre, por su existencia, va permanentemente determinando y definiendo su propia esencia. En la medida que su voluntad — su existencia — se adecúe a su "deber ser", el hombre estará ejerciendo su libertad, estará autorrealizándose. Entonces su vida económica será vehículo de perfeccionamiento total y no sólo material.

La finalidad personal de cada hombre debe lograrse a través de una existencia llena de carencias y sometida permanentemente a la necesidad de adecuar su ser al "deber ser", que no está determinado por él, sino por Dios. En ese "deber ser" está impresa la finalidad de la creación, de toda ella y de cada ser en particular.

La vida en sociedad nos muestra a grupos de hombres que, viviendo juntos, tienen la posibilidad y la obligación de lograr cada uno la perfección. No podemos pensar que estas obligaciones sean antagónicas; muy por el contrario, tenemos que concluir que son complementarias, que las finalidades personales son interdependientes. Y son de tal manera interdependientes que el aspecto social de la vida económica no sólo no debe dañar la realización personal sino, fundamentalmente, lograr un bien común en que los bienes individuales se realicen perfectamente.

Las vidas humanas que tienen esta dirección hacia las cosas van siendo en la realidad interdependientes. Se ha creado un sistema de vinculaciones en que el trabajo y el producto de este trabajo sirve complementariamente a unos y otros para lograr su realización individual. Estas vinculaciones crean estructuras dentro de las cuales los hombres realizan actos económicos. Estos sistemas de vinculaciones buscan dar al máximo de hombres un máximo de bienes y servicios, útiles para su autorrealización. Podríamos decir que estos sistemas deben tener por objeto permitir a las personas que los forman una plena participación en lo económico, esto es, en la adquisición y en la creación de bienes y servicios.

Desintegración de la vida económica en América Latina

No constituye nuestro propósito el hacer un diagnóstico de la situación socio-económica latinoamericana. Nuestro objetivo es tratar de mostrar hasta dónde el sistema económico que imperó en América Latina responde a las necesidades humanas anteriormente planteadas y qué formas deberían tener las nuevas estructuras para que la satisfacción de los derechos económicos se universalice.

Hay un hecho claro: ningún país de la región satisface las necesidades de consumo de una porción mayoritaria de su población, ninguno posee en la actualidad casa, comida, vestidos suficientes para la mayor parte de sus habitantes. ¡Qué decir del **acceso** a la cultura

y de la participación en las responsabilidades de la vida económica!

Este hecho es la consecuencia de una estructura que trataremos de describir.

A) En el nivel de la empresa

Partiremos de la célula básica de producción de bienes y servicios: la empresa.

La empresa, teóricamente, es una asociación de producción de bienes y servicios formada por el capital, el trabajo y la autoridad. En el derecho positivo de nuestros países, sin embargo, la empresa no es otra cosa que la organización jurídica del capital, una estructura generada por la voluntad de los poseedores del capital. En ella el trabajo, el factor humano que aplica su actividad en la empresa, es considerado exclusivamente como un factor más de costo en la producción.

En todo el mundo occidental, pero sobre todo en Latinoamérica y el resto de las regiones subdesarrolladas, la empresa es una entidad en la cual los elementos capital y autoridad se consideran como los elementos fundamentales. El trabajo, en cambio, es catalogado como un factor adventicio y mudable. Las legislaciones no han introducido en este aspecto modificaciones sustanciales y continúan apegadas a la concepción general de la empresa vigente en el siglo pasado. La situación jurídica de la empresa reclama hoy una atención preferente. Debe, en torno a ella, no sólo elaborarse un cuerpo de doctrina, sino también un marco legal que asegure su dinamismo y su inserción en la realidad colectiva: relación con otras empresas, con los proveedores, con los consumidores; con el Estado, etc. Sólo así, en un justo equilibrio, podrá sobrevivir la empresa como iniciativa privada. De otro modo, corre el riesgo de desaparecer en un Estado totalitario y absorbente. Sería entonces víctima de sus excesos y abusos, explotados hábilmente por una demagogia extremista, a la que, bajo su forma actual, surte de pretextos.

Esta célula de producción, en los marcos de nuestro sistema de pensamiento, debería ser el lugar concreto en que se realizara el máximo aporte directo de las personas que habitan la comunidad y a través del cual debería entregarse a este máximo de personas los instrumentos para satisfacer sus derechos al consumo. En este momento no se realiza dentro de ella lo primero, y apenas, en forma sumamente deficitaria, lo segundo.

La participación del trabajador[1] en las decisiones de la empresa o no existe o está sumamente restringida. La concepción hoy más generalizada juzga a la empresa como propiedad particular de los poseedores del capital; el trabajador se encuentra al margen de ella.

La empresa tiene un gerente que no la representa por entero desde el momento en que su autoridad emana únicamente de los poseedores del capital. De esta manera, el gerente es representante y defensor del capital y no un encargado del bien común, común tanto al capital como al trabajo.

Por algo se suele decir que la empresa es la célula de la vida económica. Este término, tomado de la biología, expresa, por un lado, la relación entre una unidad fundamental y un

[1] Generalmente, al referirnos al TRABAJADOR, nos limitamos a los asalariados alejados de los cargos de dirección. Reconocemos que también los dirigentes de la empresa son "trabajadores" de ella. Explícitamente lo afirmamos más adelante; pero por su vinculación con los propietarios de los bienes de producción y por su status diferente al resto de los trabajadores, que constituyen la inmensa mayoría, se asimilan al capital. Están psicológicamente más cerca de él; pasan a identificarse con él en las tensiones que actualmente surgen entre capital y trabajo.

todo mayor y, por otro, la existencia de un todo compuesto por partes heterogéneas pero con una estructura y funcionalidad tales que cada elemento pasa a constituir una unidad nueva y superior. Esto es lo que debiera ocurrir en la empresa ideal. Sus factores debieran estar en tal forma distribuídos y sincronizados que cada uno de sus componentes trabajase por el bien general de la empresa como por el suyo propio, fundiendo los intereses particulares con el bien común.

El status actual de los trabajadores, evidentemente, no favorece su incorporación a la empresa, con la excepción obvia de los cuerpos directivos, que también son trabajadores de la empresa. Todo el resto, que constituye la inmensa mayoría, es considerado como "instrumento"; sólo se le pide y permite un aporte de tipo mecánico. Pero el "hombre" sobrepasa al "instrumento" precisamente por lo que es más noble y característico de su ser. No es de extrañar entonces que, al excluirse su participación "humana", el trabajador entregue mecánicamente su trabajo y sustraiga su adhesión personal a la empresa. En tales condiciones "él" no puede sentirse incorporado a ella.

En todo el mundo, prácticamente, falta por realizarse esta incorporación del trabajador en la empresa. Esta falla es más aguda en los países subdesarrollados, incluyendo a América Latina, por el mayor atraso cultural de las clases bajas, por los malos hábitos empresariales de las clases dirigentes y por una tradición paternalista que afecta a ambas.

De ahí que los sindicatos se originen bajo el signo reivindicacionista y que, tanto ellos como el capital, asuman una actitud antagónica de permanente disputa. En el primer tercio de siglo, sobre todo, esta situación fue hábilmente aprovechada por agitadores profesionales; pero aún hoy ella es tal que favorece la acción de esos elementos.

La historia de las relaciones entre el capital y el trabajo en América Latina se ve reducida a los pliegos de peticiones, los arreglos, los comparendos en que la parte patronal y la parte obrera aparecen como antagonistas con bienes particulares defendidos en el seno de la misma comunidad. El gerente por su parte, no actúa en esta pugna como un poder equilibrante entre las dos fuerzas sino básicamente como defensor de las posiciones patronales. En consecuencia, la primera gran desintegración de nuestra estructura económica la constituye esta desintegración interna, la falta de cohesión en los objetivos que deberían ser comunes a la empresa.

B) En el nivel de las asociaciones empresariales

Las empresas[2] se agrupan —la empresa textil, la industria del calzado, la minería, la agricultura—, siendo el motivo fundamental de estas agrupaciones la estructuración de organizaciones protectoras de intereses. En este segundo nivel de la estructura económica, de nuevo la empresa es representada exclusivamente por el factor capital. Estas agrupaciones de empresas constituyen algo así como egoísmos organizados para atender en forma sistemática sus mercados, para defender sus logros en materia de discriminaciones de créditos, de trabas aduaneras para productos importados, de oposición a sindicatos o de resistencia frente al avance del poder estatal.

Volvamos a la metáfora biológica,[3] sin que esto signifique adoptar la teoría organicista de la sociedad frente a la formalista. Tan sólo recurrimos a la comparación de la biología para ilustrar conceptos abstractos, prescindiendo de las disputas entre escuelas. Pues bien, las células se agrupan en órganos o en tejidos, distribuyéndose adecuadamente la nutrición y la funcionalidad, reaccionando como un todo ante ciertos estímulos. Es lo que debiera ocurrir con las agrupaciones empresariales: comportarse como un tejido integrado por multitud de células. Su similitud las lleva a asociarse, pero dentro de un equilibrio que las favorece a todas, creando una unidad superior y común, encaminándolas a un fin distinto del de cada una en particular, pero que, lejos de ser incompatible con él, lo engloba y protege.

Nuevamente, el subdesarrollo no favorece este tipo de asociación. Se carece de los canales de expresión que permitan el intercambio de datos y faciliten el encuentro de las diferentes empresas. Falta también una conciencia empresarial más difundida, una visión más

---

[2] Entendemos aquí la empresa incluyendo en ella a todos sus factores. Así la entenderemos, comúnmente, en el resto del artículo.

[3] Esta comparación falla o se complica al introducir las asociaciones profesionales que deben formar otra red o circuito, paralelo o incorporado al de las asociaciones de empresas por actividad.

amplia que haga posible el planteamiento de ciertos problemas de magnitud superior a los particularismos de cada empresa. Una actitud puramente defensiva, carente de capacidad creadora, no podrá realizar adecuadamente este tipo de asociaciones.

Este problema es particularmente grave en el sector agrícola. Las estadísticas señalan que aproximadamente un 60% dè la fuerza de trabajo en América Latina está ubicada en este sector económico. Pues bien, es allí donde es más notoria la ausencia de hábitos empresariales, que se traducirían en la incorporación de métodos modernos de trabajo, en un mejor aprovechamiento de los recursos, en una más estrecha vinculación de los dirigentes (por lo general, propietarios de latifundios) con el proceso productivo, entregado a capataces de insuficiente preparación.

Tal vez, una de las tareas más urgentes y útiles de nuestros gobiernos sea favorecer la formación de grupos realmente empresarios en el sector agrícola.

C) En el nivel nacional

Llegamos así a la tercera etapa de la estructura. Aplicando nuevamente la imagen biológica, con las salvedades ya formuladas, podemos ilustrar las relaciones entre las asociaciones por actividad y el conjunto de la nación con las relaciones existentes entre un órgano o tejido y el organismo total. Se reproduce aquí exactamente lo mismo que señalábamos entre célula y tejido: aparece una unidad nueva con un fin propio que respeta y protege el fin particular de cada elemento, con el cual no se identifica, pero coincide.

¿Se produce este equilibrio de tensiones en la vida económica nacional? Evidentemente que no. Esta se caracteriza por la lucha entablada entre las distintas actividades, lucha cuyo principio normativo es la competencia. La industria textil, v.gr., luchará para alcanzar más privilegios que la industria química. La competencia entre empresas de la misma actividad se traslada a la competencia entre actividades de otros órdenes, competencia desquiciadora porque está fatalmente destinada a producir desequilibrios que cancelan el ritmo de crecimiento armónico que necesita nuestra economía. Y como si fuere poco esta desintegración en el seno de la empresa, en la actividad y en todo el sector de producción de bienes y servicios, hay hoy día, en lo económico, dos grandes antagonistas dentro de América Latina: el sector público y el sector privado.

El sector público, en su esfuerzo desesperado por apresurar el ritmo del crecimiento general de las naciones, comienza a penetrar y a tomar actividades que normalmente estaban realizadas por particulares. El sector privado, por su parte, no se siente incorporado a las grandes metas y a las grandes tareas de las economías nacionales.

Estos dos grupos, el sector público y el privado, comienzan recién a dialogar entre sí, pero aún existen y subsisten como absolutamente desintegrados. América Latina, en lo económico, se caracteriza por una atomización en la que no existen nexos permanentes y orgánicos que unan a los componentes de la sociedad entre sí, o a éstos con el rector del bien común.

El Estado es hoy el principal empleador, con lo que ejerce automáticamente un peso decisivo en las relaciones económicas.

En su calidad de empresario no se ha restringido a la prestación de servicios: atención de la salud, educación, movilización, etc., sino que también se ha reservado la producción de ciertos bienes. En Chile, por ejemplo, están en manos de instituciones semi-fiscales la extracción petrolífera (ENAP) y la elaboración de la azúcar de remolacha (IANSA).

En más de un caso, las instituciones estatales se han transformado en competidoras de las particulares, queriendo ahogarlas y absorberlas. Tal ha ocurrido en casos aislados con la Corporación de Fomento en Chile, que en vez de impulsar la iniciativa privada ha pretendido sustituirla. Es la tentación de una tecnocracia estatalizante.

Y este problema, que es de estructura interna, crece y se agranda porque nuestros países, necesitados de capitales, han tenido que aceptar quistes provenientes de economías extranjeras a nuestros sistemas. En todas las estructuras económicas de América Latina existen grandes agentes que polarizan un alto porcentaje de la actividad económica del país, que significan una proporción importantísima del ingreso general y que no tienen con el país una comunidad de intereses.

¿Aceptarían Estados Unidos, Rusia o Inglaterra la implantación en su territorio de pode-

ríos económicos manejados desde el extranjero y a cuya merced quedasen sometidos? Los latinoamericanos sabemos por experiencia lo que significa un descenso mínimo del precio de las materias primas en el mercado internacional. Las consecuencias son desastrosas para las economías nacionales. Pues bien, en estas decisiones, trascendentales para estos países, poco o nada les toca decir. Tal vez Chile haya logrado, mejor que otros, introducirse en el control internacional de su principal producto: el cobre.

La enorme gravitación de esos capitales en la vida nacional justificaría su nacionalización. Pero, si queremos ser justos, es un deber indemnizarlos. Y, si queremos ser sensatos, no podemos alejar del país la posibilidad de inversiones que son necesarias. Aún más, es recomendable atraerlas. Pero la utilidad debe ser equitativamente compartida entre los inversionistas extranjeros y el país que abre su hospitalidad a dichos capitales.

Muchas compañías han multiplicado en tal forma su capital inicial que, en justicia, no les asiste ningún derecho para exigir indemnizaciones. Sin embargo, las disposiciones legales vigentes las favorecen y autorizan a proseguir sus actividades.

América Latina necesita capitales y debe importarlos. Esto requiere ofrecer garantías y oportunidades que deben ser lealmente respetadas. Pero insistimos en una justa y clara legislación que favorezca equitativamente a ambas partes. En esto, de paso, conviene señalar la imperiosa necesidad de lograr un frente internacional, pues una competencia fratricida entre naciones latinoamericanas puede ofrecer, en detrimento propio, condiciones de ventaja a estos capitales foráneos, que no son necesariamente sólo de Estados Unidos.

Una primera y obvia medida de integración es que tales compañías debieran llevar —como todas las del país— contabilidades públicas. Es inadmisible que grandes poderes económicos, decisivos y vitales para la marcha del país, actúen de espaldas a él y sin dejarle posibilidad de conocer el monto de sus operaciones. En tal caso, no pueden los gobiernos —gerentes del bien común— ejercer su función de ordenar ese bien común. Y como el gobierno, en un sistema democrático, debe permitir la fiscalización de la ciudadanía —papel típico de la oposición— ésta debiera también tener la oportunidad del acceso a tales fuentes.

Esto debe realizarse no porque sean extranjeros tales capitales, sino porque su magnitud los hace comprometer la vida de una nación, porque constituyen una típica "res publica". Se trata simplemente de evitar la formación de centros de decisión que afecten la suerte del conjunto de los ciudadanos sin que el gobierno —en cuanto encargado del bien común— pueda ejercer sobre ellos ningún control. Lo menos que se les puede exigir es que sus operaciones sean conocidas o cognoscibles. Esto es tanto más necesario cuanto dichos capitales —extranjeros y nacionales— pueden tener intereses no coincidentes con el bien común del país.

Además de su magnitud, estas empresas ejercen un enorme influjo en el mundo empresarial por las técnicas que emplean. Prácticamente se convierten en modelos de administración dentro de los países en que actúan.

La nación como unidad económica

Queda todavía otro aspecto de la estructura económica latinoamericana: el desnivel existente entre las grandes ciudades y el resto de inmensos territorios. En las primeras viven hombres que participan de los adelantos modernos más avanzados; que participan en la economía mundial en términos económicos mundiales. De ahí que se concentren en estas grandes poblaciones todas las inversiones, todas las riquezas, todos los intereses. Existe, pues, una mala distribución geográfica de los recursos, en la que no poca responsabilidad incumbe a los gobiernos, cuya política de capitalización ha favorecido los centralismos.

Este es nuestro continente. Estructuralmente constituye una desintegración en lo económico, una desintegración en que el hombre no encuentra las estructuras capaces de permitirle la satisfacción de su derecho fundamental de autorrealización.

Hay que comenzar en América Latina a pensar que la vida económica, la estructura económica de un país, es una unidad. En esa unidad deben participar todos los hombres, tanto en su producción como en el consumo. Es necesario estructurar a América Latina, dar agilidad a nuestras legislaciones y dinamizar a nuestros hombres con el objeto de lograr economías internamente integradas. No podemos

continuar con las pugnas entre el poder estatal y el sector privado, porque, si concebimos la economía como una unidad, el rector del bien común deberá tener organismos de relación con todo el resto de la comunidad actuante en lo económico nacional. Solamente a través de estos nexos permanentes podrá definir lo que deberá caer bajo su control directo y lo que quedará entregado a los particulares para que éstos lo activen y desarrollen.

Una vez más podemos recurrir a la imagen biológica para ilustrar esta situación.

Es innegable que la empresa ha conocido a través de la historia una notable mutación. Bástenos imaginar al artesano que, hasta entrada la Edad Media, trabajaba casi solo, con herramientas simples; el taller medioeval, que agrupaba un número pequeño de trabajadores, provisto de un instrumental sencillo; la fábrica moderna, que va ampliando el número de sus operarios y enriqueciéndose con nuevos y más complicados bienes de producción, que en tal forma fraccionan la actividad y amplían el volumen del producto, que los individuos pierden de vista lo que hacen y no llegan a conocerse entre sí. Pero junto a esta línea de evolución hay que señalar otra no menos acentuada y no menos importante por su repercusión en las relaciones sociales. Se trata de la inserción de la empresa en un medio más amplio, con el que ejerce un intercambio comparable al metabolismo celular.

Así, las empresas que pudieron en un principio existir separadas e independientes entre sí, apenas diferenciadas del medio, poco a poco se van ligando entre ellas y con el medio en el cual se implantan hasta hacer brotar una unidad que se intensifica cada vez más. Por algo existen hoy "ministerios de economía", porque hay problemas económicos en escala nacional: "la necesidad crea el órgano".

Es aquí donde corresponde a nuestros gobiernos un gran esfuerzo. Ellos, por función, son rectores del bien común. Por tanto, deben crear los instrumentos capaces de orientar la actividad económica — en su dimensión nacional — en vista del bien común y actuar en ella de acuerdo al principio de subsidiariedad.

Para esto, hace falta concebir un tipo de economía que permita la participación de los hombres en la planificación general del país. Las diversas actividades deben planificar conjuntamente sus necesidades de inversión y producción, sus posibilidades de mercado, su crecimiento armónico. Más aun, estas actividades deben participar también en el control de este esfuerzo común. Para ello debe haber un poder central que, como entidad "nacional", conozca la economía y se preocupe de constituirse realmente en el representativo máximo del Bien Común.

La estructura económica debe tener la máxima representación del máximo de hombres. Para ello, en cada actividad debe estar realmente representada cada empresa, pero esto a su vez exige que el jefe de la empresa sea un gemente del bien común de la empresa y vele por el bien de cada uno de los factores de producción.

Nuestros países necesitan capitales en una magnitud que está por sobre sus capacidades actuales. Es absolutamente indispensable que éstos vengan al país y que los países les presenten alicientes lícitos; pero es también indispensable que se busquen fórmulas de integración de estos capitales en las estructuras económicas nacionales. No puede continuarse con regímenes económicos en los cuales la actividad de una o dos grandes compañías determina la vida económica total del país, produciendo un desequilibrio enorme en toda la existencia económica.

La estructura económica nacional debe tender a una máxima distribución del producto nacional del esfuerzo económico, de tal manera que el derecho a consumo que tienen los habitantes de la comunidad llegue a ser una realidad. Habrá que producir nivelaciones de las remuneraciones de modo que el mínimo y máximo de ellas sean proporcionales a la participación funcional de las personas que laboran en la "unidad económica nacional".

Sería peligrosísimo que determinados sectores obreros se transformaran en privilegiados sólo porque pertenecen a determinada compañía; que surgiera un desnivel exagerado de remuneraciones entre ellos y otros obreros que realizan un servicio similar al bien común. En la hipótesis que los ingresos de la empresa permitan tal aumento de las remuneraciones, habría que señalar un tope y conducir el "rebalse" a una caja compensatoria nacional que favorezca a obreros de industrias poco remunerativas, pero indispensables a la economía del país. Se trata simplemente de dar cuerpo a la solidaridad en que hoy se realiza el hacer económico.

La empresa debe tender a ser una institución que no pertenezca ni al capital ni al trabajo, sino que exista por la coincidencia de ambos factores, y se debe llegar a pensar que no existe solamente para beneficio del uno o del otro sino en beneficio de la marcha económica general del país.

Para lograr una transformación en este sentido es indispensable obtener un reconocimiento jurídico de la empresa como una entidad distinta de la sociedad de capitales. Para lograr esta reestructuración económica se requiere también un condicionamiento de las personas que participan en todos los niveles de la empresa.

Obstáculos

Parece evidente que, hoy día, la participación plena en la gestión resulta aún un planteamiento prematuro. Pero, sí, creemos que es necesario comenzar a adecuar los medios para que esta transformación sea posible. Es evidente que este proceso puede iniciarse incorporando a los trabajadores en la empresa a través de un contrato de sociedad y capacitándolos para que aumenten su nivel cultural y puedan ser útiles a la gestión de la empresa. Es preciso ir formando comitées de empresa que vayan preparando esta necesaria participación de todos los hombres en la institución empresa.

Alexandre Dubois en **Confidences d'un Patron sur la Réforme de l'Entreprise** dice que estos no son tiempos para seguir en una economía de lucro y que cada uno debe ser remunerado según el servicio que presta, tanto el que aporta el capital como el que aporta el trabajo. Sólo de esta manera podrá el trabajador dedicar a la obra todas sus facultades creativas.

Esta actitud nueva en los jefes de empresa y en los trabajadores es un requisito para lograr una civilización en la cual el trabajo y el capital se encuentren en su verdadero y auténtico lugar, lo que implica que éste renuncie a la situación de hipertrofia de que goza en la actual estructura económica, y le permite obtener lucros por encima de su real merecimiento.

No se trata de agitar el problema de la propiedad de los bienes de producción ni de discutir sobre la libre empresa o sobre la propiedad privada. No está allí la solución al mal que nos preocupa, sino en movilizar la iniciativa privada en todos los niveles para que se incorpore activa y realmente a la comunidad de acción económica.

¿Es posible lograr esto en la América Latina de hoy día? Aunque muy difícil, es posible y, más aún, necesario.

La mayor dificultad proviene de una exigencia previa consistente en una mutación cultural que afecta tanto la mentalidad del patrón como la del obrero para poner en marcha este movimiento hacia una comunidad de trabajo. Esta mutación debe alcanzar también al político y a los dirigentes empresariales.

¿Cuáles son los obstáculos que en América Latina se oponen a esta transformación estructural de la economía?

En primer lugar, son de tipo político: regímenes que en lugar de impulsar los cambios y promover la actividad económica por los cauces aquí trazados, mantienen el caduco sistema imperante; o bien, realizan un reformismo sin consultar a la nación, imponiendo normas, en vez de promover subsidiariamente los cambios en la vida económica, fortaleciendo los cuerpos intermedios. Es necesario un régimen político capaz de movilizar voluntades en todos los niveles y promover transformaciones legales dentro de las cuales las nuevas estructuras puedan crearse.

Pero los obstáculos no son solamente de tipo político; los hay también de tipo socioeconómico y cultural. Una mudanza de esta naturaleza supone un nivel educacional mínimo, ya sea sólo para lograr su comprensión. Se hace así necesaria una reforma y adecuación de los sistemas educacionales a la realidad económica del país de modo que la educación tenga en vista esta actividad, que se ha demostrado como vital para la realización humana. Es necesario que el sistema educacional se dinamice al máximo para que el obrero llegue a la empresa con un sentido nuevo, convirtiéndose así ésta en un lugar de encuentro de empresarios y obreros e integrándose a un proceso de creación económica común.

A lo dicho hay que añadir el obstáculo dramático de la atomización. En ningún país de este continente se dan adecuadamente los canales de expresión para lograr una auténtica participación de las empresas en el plano nacional. Las posibilidades de diálogo están deteni-

das. Por tanto, es necesario crear un sistema de organismos intermedios en el cual estén representados los distintos intereses económicos. La empresa es la célula de estos organismos intermedios que luego comienzan a ampliarse por actividades, a todos los hombres con actividades económicas en todos los niveles y en todas las estructuras del país.

Conclusión

Mientras no cambie el régimen político, mientras no se logre crear organismos intermedios, creemos que la tarea fundamental del jefe de empresa y del jefe sindical cristiano es producir, en el seno de empresas concretas, un diálogo que tienda a crear conciencia de la necesidad de que "esa" empresa se transforme en una institución distinta del capital y del trabajo, en una institución con personería propia, con autoridad propia, con equilibrio y con armonía de dirección. Para esto, tanto los jefes de empresa como los sindicatos deberán hacer frente a fuertes presiones externas.

Esta integración va mucho más allá de pagar el justo salario, permitir una organización sindical, conceder pliegos de peticiones o presentarlos. Lo que se busca en la empresa es la instrumentalidad para que el capital y el trabajo logren transformarse en una comunidad real de intereses. Una tendencia, generalizada hoy día, piensa que la estructura económica se puede transformar por medio de una imposición estatal. La norma en este continente es el recurso indiscriminado a la política: todos los males y sus soluciones son temas de predicación política, se convierten en un ascensor para llegar al poder. Este conquistado, recién se operaría el cambio. Sin desconocer la eficacia del instrumento político, sobre todo en nuestras naciones, creemos que una conciencia cristiana debe, dentro o fuera del poder, ir a la movilización total de los hombres que tienen actividad económica para que voluntariamente participen en esta comunidad de intereses que tiende a buscar tanto el bien común general como los beneficios de todos los que viven en la comunidad.

La reforma agraria

Jacques Chonchol

Las actuales estructuras agrarias de América Latina —nos dice Jacques Chonchol, asesor regional de la FAO en programas de reforma agraria— están contribuyendo de una manera decisiva a la subocupación de la tierra y de la población, mientras ésta última está creciendo con la mayor velocidad jamás observada en la historia mundial. Por su parte, el desarrollo industrial aparece ser una respuesta insuficiente al problema de la creación de nuevas ocupaciones. En consecuencia, se impone una reforma agraria real que sea no sólo un proceso de redistribución de la tierra, sino de integración de la comunidad campesina en todos los aspectos de la vida nacional.

Consciente de la dificultad de presentar soluciones valederas para todo el continente, el autor precisa diez condiciones que, a su juicio, debe cumplir toda auténtica reforma y comenta las más importantes de ellas: la reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre la tierra y las aguas; ella debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas; mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades de éxito tendrá la reforma; las necesidades del mercado interno deben tener primera prioridad; al abordar el problema de la redistribución de la tierra es preciso tener muy en cuenta las distintas situaciones: grados de desarrollo cultural, intensidad de la presión de la masa campesina sobre el suelo, posibilidades de otros trabajos, tipos de agricultura, etc.

Termina el autor examinando más detenidamente el problema de la gran empresa agrícola.

Hoy día se habla mucho de reforma agraria en nuestra América. Este es sin duda uno de los temas más candentes que absorben la atención de la opinión pública de los países latinoamericanos y constituye la piedra de tope de innumerables discusiones en el plano político, económico y social. En torno y ligados a la reforma agraria giran conceptos de extraordinaria trascendencia, como los relativos a la incorporación de las masas campesinas a las comunidades nacionales, la realización de regímenes políticos democráticos abiertos a todos los grupos ciudadanos y no limitados a reducidos sectores de la población, la aceleración del desarrollo económico de los países latinoamericanos, el cumplimiento de las responsabilidades sociales del derecho de propiedad, etc. Y curiosamente, en muchos de nuestros países, la reforma agraria y su conjunto de implicaciones en la sociedad son discutidas con mucho mayor intensidad en los ambientes urbanos que en las propias áreas rurales, que son supuestamente las máximas beneficiarias con la realización de la misma. Ello se debe, sin duda, a que la reforma agraria se ha convertido en uno de los problemas políticos

mayores de América Latina en los momentos actuales ya que es sobre todo en las ciudades, mucho más que en los campos, donde el desarrollo de la conciencia política de la población, permite discutir este tipo de problemas. La mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra alrededor del 50% de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas el paternalismo y el caudillismo local de aquellos que más se oponen a cualquier cambio del status vigente. Esto explica entonces por qué la reforma agraria es más un elemento de la conciencia política urbana que de la propia conciencia política rural.

Si se compara esta actualidad de la reforma agraria con la situación de hace sólo unos tres o cuatro años, en que en la gran mayoría de nuestros países el tema era prácticamente tabú, salvo en ciertos pequeños círculos intelectuales o políticos, asombra y abisma la celeridad con que la aceptación de la idea se ha difundido. Muchos, sin duda, de los que hoy hablan de reforma agraria, continúan teniendo frente a ella la misma posición totalmente negativa que tenían anteriormente. Pero el avance del concepto ha sido de tal magnitud, que por lo menos ya no se atreven a cerrarse públicamente a su consideración y se ven obligados a buscar nuevos modos de oponerse a su contenido. El principal de estos nuevos modos de oposición es la desfiguración de su esencia, para recubrir, con las mismas palabras, realidades inocuas sin ningún significado de cambio real. Sin embargo, y a pesar de todo, el progreso ha sido extraordinario, por lo menos en el plano de las ideas, aún cuando no todavía en el de las realizaciones concretas.

Muchas son las causas que pueden explicar este súbito cambio. Algunas han venido trabajando lenta y subterráneamente desde hace mucho tiempo y otras se han manifestado con repentina intensidad en los años más recientes. Cabe mencionar entre ellas el lento crecimiento general de la agricultura latinoamericana y sus efectos negativos en los niveles de vida y de progreso de los pueblos de la región, los desequilibrios económicos y sociales que origina el atraso agrícola, la profunda desigualdad de oportunidades y de niveles de vida que caracteriza a los distintos sectores de la población campesina y la conciencia cada vez mayor de que esta desigualdad no corresponde a un orden natural inmutable, la aceleración del deseo de cambio social como consecuencia de esta nueva conciencia y de la agudización del proceso de lucha política nacional e internacional en la América Latina, etc. Y para fijar ciertas fechas podemos decir que desde la Conferencia de Punta del Este de agosto de 1961 la reforma agraria ha tomado carta de respetabilidad ante la opinión pública latinoamericana, que hasta antes de esa Conferencia los grupos dominantes en casi todos los países le negaban.

Reforma agraria, desarrollo y democracia

A nuestro parecer, la reforma agraria será una de las ideas fuerzas fundamentales que, en el plano, no sólo ya de la discusión, sino también de la realización, marcará el destino de América Latina en los próximos años. Si ella no se realiza con efectividad y los grupos dominantes logran escamotear su contenido esencial a través de un formalismo legal inoperante, se imposibilitará en la práctica la aceleración del desarrollo económico, social y político de la mayor parte de nuestros países. Y las tensiones a que esta situación conducirá pueden hacer que se disocien cada vez más en la mente de los pueblos latinoamericanos las ideas de progreso y de avance con las de vigencia de un régimen de democracia y de pluralismo ideológico.

Todo esto se comprende mucho mejor al ubicar la reforma agraria dentro del proceso general del desarrollo de América Latina, para el cual ella es hoy día un elemento clave.

Los hechos son los siguientes. Por un lado la población de la América Latina está creciendo hoy día con la mayor velocidad que ha sido observada en el proceso histórico de prácticamente todos los pueblos. Y esta tasa de crecimiento poblacional no tiene visos de disminuir en el futuro inmediato. Así se tiene que los 179 millones de habitantes que poblaban la región latinoamericana en 1955 eran ya 206 millones en 1960 y serán probablemente 315 millones en 1975 y 360 millones en 1980, o sea dentro del breve lapso de 17 años. Esto a su vez significa que entre 1960 y 1980 nuestros países tendrán que colocarse en capacidad de alimentar, vestir, cobijar y en parte importante dar trabajo a 150 millones de personas más, que representan un 70% de aumento con respecto a la población de 1960.

Un segundo hecho es que la población de la América Latina no sólo está creciendo cuantitativamente en forma muy acelerada, sino que también quiere crecer cualitativamente con no menos intensidad. Esto significa que desea comer mejor, educarse mejor, vestir mejor, tener mejores habitaciones y consumir una cantidad creciente de productos industriales. Estas aspiraciones, que son en parte consecuencia del efecto de demostración y en parte de las luchas políticas que obligan a los distintos partidos, líderes o facciones, a fin de ganar el apoyo del electorado, a ofrecer rápidos mejoramientos en las condiciones de vida, conducen a la necesidad de acelerar el desarrollo económico y de redistribuir más equitativamente sus beneficios entre los distintos sectores de la población.

De los dos hechos señalados: el veloz aumento poblacional y la presión por mejorar rápidamente los niveles de vida de la población existente, surge como una necesidad ineludible la de acelerar el desarrollo de los países latinoamericanos. Esto a su vez implica la necesidad de crear con gran intensidad nuevas ocupaciones productivas que son requeridas, por una parte, por la nueva población en edad de trabajar, y por la otra, por la actual fuerza de trabajo en la medida en que está desocupada, subocupada o improductivamente ocupada.

Hasta recientemente se pensó que el desarrollo de la industria y de las actividades conexas con la industrialización —desarrollo en que han estado empeñados en mayor o menor grado todos los países de América Latina como consecuencia del lento crecimiento de los mercados internacionales para sus exportaciones de productos primarios— era una respuesta suficiente al problema de la creación de nuevas ocupaciones productivas en la economía. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que por una serie de razones esta respuesta ha sido insuficiente. La prueba más concreta de ello se tiene al observar la existencia en todas las grandes ciudades latinoamericanas, donde a su vez el desarrollo industrial ha tendido a concentrarse, de considerables masas de subproletarios, sólo esporádicamente ocupados en trabajos no calificados o en servicios disimuladores de desempleo. Estas poblaciones marginales de las grandes ciudades, que reciben distintos nombres según los países (callampas,

barriadas, villas miserias, favellas, etc.), no revelan sólo un problema de déficit habitacional, sino que fundamentalmente de incapacidad de la economía urbana latinoamericana para absorber productivamente a toda esta fuerza de trabajo que es en gran parte fruto del desplazamiento rural-urbano. Y simultáneamente con la existencia de estas poblaciones urbanas marginales y con el rápido proceso de desplazamiento poblacional rural-urbano, se observa en casi todos los países latinoamericanos una aguda subocupación agrícola. Ella se debe a la existencia de un deficiente régimen agrario y de una producción poco diversificada, muy extensiva y orientada fundamentalmente hacia mercados exteriores de carácter inestable y sin dinamismo suficiente para absorber los productos primarios de la América Latina.

Todo esto hace ver que sin que se abandonen los esfuerzos de industrialización, que por el contrario deben intensificarse mucho más que hasta ahora, no habrá solución al problema del pleno empleo de la población trabajadora latinoamericana y al mejoramiento consecuente de sus niveles de vida, sin cambiar radicalmente la actual estructura de la pro-

ducción agraria y los actuales sistemas de tenencia de la tierra.

El desarrollo histórico de la agricultura de la América Latina ha sido fundamentalmente un desarrollo de tipo colonial. Su objetivo esencial era la producción de estimulantes, alimentos o materias primas agrícolas para otros países más avanzados de quienes se recibía en cambio la mayor parte de los productos manufacturados que se requerían. Por las modalidades con que se realizó el proceso de asentamiento de los conquistadores, primero, y de vida colonial después, no alteradas casi en lo más mínimo en este aspecto por la independencia política de comienzos del siglo XIX, monocultivo agrícola o ganadero y gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil, fueron los rasgos que tendieron a predominar por todas partes.

Los esfuerzos de diversificación de la agricultura y de intensificación en la explotación de la tierra fueron muy limitados y de poco alcance, salvo en ciertas regiones. Ello se debió a que criterios mercantiles, orientados a sólo producir para quien pudiera pagar, la falta de un mercado interno dinámico como consecuencia del bajo ingreso general y sobre todo de su muy desigual distribución y la no existencia hasta fecha más o menos reciente de presiones políticas, sociales y económicas que tendieran a modificar la estructura de la hacienda tradicional, fueron factores que impidieron que la necesidad de diversificar e intensificar se planteara en términos más amplios.

A consecuencia de todo esto la subocupación del campesinado latinoamericano ha sido y es uno de los rasgos más sobresalientes de la agricultura de la región, y en general puede decirse que la ocupación agrícola promedia ha fluctuado entre poco más de 100 y algo más de 200 días sobre los 365 que tiene el año. Debido a esta situación y al escaso e inestable desarrollo agrícola consecuente de la falta de dinamismo de los mercados internacionales para absorber los productos agrícolas latinoamericanos, en los distintos países ha tendido en los últimos años a acelerarse el desplazamiento de población de los campos a las ciudades. Y este desplazamiento no se ha debido tanto a la tecnificación y al desarrollo de la agricultura, que permite producir cada vez más con menos gente, sino a la falta de desarrollo agrícola, lo que no ha dado trabajo suficiente y bien remunerado para la nueva población rural en rápido crecimiento. Es pues por sobre todo la falta de desarrollo agrícola y no el desarrollo de esta actividad, lo que ha expelido a mucha gente de los campos a las ciudades, donde el desarrollo industrial, a pesar de sus considerables avances, no fue sin embargo capaz de absorberla en su totalidad y de una manera más productiva, originando el problema económico-social de la callampa, la favella o la villa-miseria.

Además de lo señalado, la estructura de agricultura mercantil, mono-producción y gran hacienda, ha contribuído de una manera decisiva a la subocupación y destrucción de la tierra agrícola. La subocupación, porque tal como ocurre con los hombres, al no haber interés en producir para el mercado interno o al realizarse el proceso de producción para este mercado o para el externo de un modo extensivo, muchas buenas tierras agrícolas se mantienen en reserva o con una producción muy insuficiente en relación con su capacidad de uso. La destrucción, porque al no haber rotaciones, predominar el monocultivo, no existir integración entre la agricultura y la ganadería y no realizarse prácticas de conservación dada la abundante disponibilidad de tierras concentradas en las manos de unos pocos, la potencialidad productiva de las tierras cultivadas se malgasta por erosión, abandono o repetición indefinida de un mismo tipo de cultivo efectuado con técnicas agotantes del suelo.

Todo esto significa, a su vez, subocupación de la tierra y de los hombres en una sociedad en que las necesidades humanas son enormes y crecen rápidamente, pero en donde la organización económica y social no está orientada a satisfacerlas en cuanto son necesidades humanas, sino en cuanto pueden pagar por dicha satisfacción.

Lo anterior nos muestra por qué una reforma agraria que cambie radicalmente los actuales sistemas de tenencia de la tierra y los actuales modos de producción agrícola, es hoy día un elemento fundamental para la continuación del desarrollo de la América Latina y para posibilitar el incremento de las oportunidades ocupacionales de la población trabajadora agrícola. Este es el único camino de asegurar el mejoramiento de las condiciones de

vida rural y de hacer que la agricultura participe como un elemento dinámico en el proceso de desarrollo económico de toda la nación.

Pero la reforma agraria no solamente tiene una íntima relación con el desarrollo económico y social de América Latina, sino también con las posibilidades de que imperen realmente en ella regímenes democráticos de gobierno. Es absolutamente ilusorio pensar que puede existir una democracia política en un continente donde predominan las estructuras económico-sociales que caracterizan al agro latinoamericano. En todo caso, si la hay, la democracia sólo queda limitada a reducidos sectores de la población urbana. En efecto, la esencia de una sociedad democrática es la igualdad de oportunidades de elevación social para todos los hombres que viven en ella, de acuerdo con los méritos de cada uno e independientemente del grupo social o sector geográfico en que hayan nacido. La realización de lo anterior implica que toda la población tenga oportunidades para educarse, para conseguir un trabajo productivo y para expresar libremente su pensamiento. Pero esta igualdad de oportunidades no pasa de ser un mito para la mayor parte de las masas campesinas del continente. En consecuencia, sin una reforma agraria real, que mucho más que un mero proceso de redistribución de la tierra, es un proceso de integración de la comunidad campesina en todos sus aspectos a la vida nacional, se están falseando, desde la base, las oportunidades, que son la esencia de la democracia, para la mitad de la población de la América Latina.

Las condiciones de la reforma agraria en América Latina

Tendríamos que examinar ahora el cómo realizar la reforma agraria en los países de la América Latina. En este aspecto es muy difícil generalizar, puesto que aún cuando hay muchas condiciones comunes a los distintos países de nuestro continente, existen también entre ellos considerables diferencias por lo que respecta a la cantidad y calidad del recurso tierra de que disponen, a la presión demográfica sobre la tierra, a la capacidad cultural y técnica de los campesinos, a las disponibilidades de capital, a los tipos de agricultura que pueden realizar, etc.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad de situaciones, pensamos que en un plano general hay para los distintos países de la América Latina ciertas condiciones que todo proceso de reforma agraria debe cumplir. Y ellas son las que quisiéramos examinar a continuación. En síntesis estas condiciones son las diez siguientes:

1) La reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre la tierra y sobre las aguas. La reforma agraria no es colonización, ni se pueden emplear en la reforma agraria los métodos de la colonización.

2) Para que la reforma agraria pueda tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas. Es, pues, preciso crear las condiciones políticas para que la reforma agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes.

3) Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones en capital social, en capital fijo y en capital de operación para que la reforma agraria tenga éxito, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades habrá de hacer con éxito una reforma agraria.

4) Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuídas deben efectuarse con gran economicidad. En la medida en que pretendan hacerse modelos perfectos de parcelas o de cooperativas, sólo un pequeño número de campesinos podrá ser beneficiado y, en la práctica, la mayor parte de ellos quedarán marginados de la reforma agraria.

5) La reforma debe afectar tanto a la tierra como a las aguas de regadío.

6) La reforma agraria no sólo implica un cambio radical en los sistemas de tenencia de la tierra y de las aguas, sino también en la estructura y orientación de la producción. En este sentido el mercado interno debe tener prioridad sobre el externo, lo que conduce a la necesidad de dar expresión económica en este mercado a las crecientes necesidades reales de la población.

7) En el proceso de reforma agraria un elemento fundamental para el éxito de la misma es la capacitación cultural y tecnológica de la población campesina. En este sentido los sistemas culturales de los países latinoamericanos deben transformarse profundamente para pasar de sistemas culturales de minorías, que son los de hoy día, a sistemas de educación de masas. Sin ello, gran parte de los esfuerzos económicos y de las transformaciones políticas que se realicen no podrán prosperar.

8) El problema de la redistribución de la tierra y del agua, que constituye un elemento esencial de la reforma agraria, no puede resolverse con una sola fórmula standard, dogmática, única y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas situaciones concretas que se encuentren.

9) Mientras más organismos actúen en la reforma agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a hacer y más desorden existirá. Es fundamental concentrar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro.

10) La reforma agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico.

Análisis de algunas de las condiciones señaladas

No es posible, dentro de los límites del presente artículo, examinar con algún detenimiento las diez condiciones esenciales que han sido señaladas para la realización de un proceso de reforma agraria en los países latinoamericanos. Sin embargo, es preciso, por lo menos, referirse brevemente a las más importantes de ellas.

Cabe destacar, en primer lugar, la afirmación que se ha hecho de que la reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre la tierra y sobre las aguas y que la reforma agraria no es colonización, ni se pueden emplear en ella los métodos de la colonización. En efecto, colonización y reforma agraria son procesos distintos. Un proceso de colonización se hace generalmente en un marco institucional que no cambia o que sólo se modifica levemente. Tampoco tiene límite de tiempo y, en la medida en que se trata de una colonización organizada, es posible seleccionar adecuadamente a las personas a quienes se va a favorecer. Sin embargo, la colonización implica beneficiar en términos absolutos y relativos a pocos campesinos y no resuelve, o sólo resuelve en un plazo muy largo, el problema fundamental de las relaciones de la masa campesina con la tierra.

Al efectuar una reforma agraria, en cambio, hay que pensar en términos de toda la masa campesina y esto impide, desde luego, seleccionar exhaustivamente a la gente beneficiada. Hay que actuar con los hombres que existan, en general en el lugar donde existen, con sus virtudes y defectos, con su manera de ser, con sus conocimientos y con su ignorancia.

Por otro lado, al pensar en reforma agraria, hay que actuar en un período de tiempo más o menos corto, que a nuestro juicio significa para los cambios fundamentales en la estructura de tenencia de la tierra, un lapso no mayor de unos cinco años. Esto nos parece importante, porque un cambio de la naturaleza de la reforma agraria, que significa tantas modificaciones en el funcionamiento de la sociedad rural, tiende a crear, mientras se está realizando, un cierto grado de inestabilidad. Ello es inevitable. Entonces lo lógico es tratar de superar en el tiempo más corto posible esta inestabilidad, porque como consecuencia de ella puede ser afectado, en un período inicial, el proceso productivo de la agricultura del país, aún cuando a largo plazo las nuevas fuerzas productivas que son posibilitadas por la reforma signifiquen un avance extraordinario.

Conviene decir de paso, por otra parte, que existe en general una extraordinaria subestimación de la capacidad real del campesinado. Esto conduce a que mucha gente de mentalidad conservadora afirme que no se pueden hacer cambios sin educar primero a la gente. A nuestro parecer esta afirmación constituye una falacia, porque la educación de las masas campesinas latinoamericanas no significa nada si simultáneamente no va acompañada por cambios estructurales que les den las oportunidades de que hoy carecen. Así pues, educación y cambio estructural son dos cosas que deben realizarse en forma simultánea y complementaria. La educación sin los cambios es-

tructurales sólo sirve para malgastar recursos, produciendo lo que los educadores llaman "analfabetos por desuso".

Otra de las condiciones de la reforma agraria es la necesidad de movilizar a las fuerzas políticas y a toda la comunidad, de un modo activo y dinámico. En efecto, es indispensable crear conciencia en las mayorías populares y en los grupos políticos que las representan de la importancia y trascendencia que tiene la reforma agraria. Y esto debe ser claramente comprendido, porque en último término la reforma agraria implica un cambio substancial en la estructura tradicional del poder político de la mayoría de nuestros países. Si bajo el nombre de reforma agraria se pretenden hacer los menores cambios posibles y no afectar sino en mínima parte a los grandes intereses dominantes, el problema de la movilización de las fuerzas políticas no tendrá lógicamente mucha trascendencia. Pero en la medida en que el proceso de reforma agraria sea drástico y afecte de una manera substancial la distribución de los recursos representados por la tierra agrícola y el agua de regadío, los grupos afectados en sus intereses van a realizar sin duda una oposición cerrada a la misma. Frente a esta situación no hay otra alternativa para hacer una reforma agraria dentro de un sistema democrático, que contar con el apoyo de una mayoría política fuerte y bien organizada que respalde firmemente a los que están actuando.

Una tercera condición importante para la realización de la reforma agraria en los países latinoamericanos es la que se condensa en la afirmación de que mientras más se pague por la tierra menos reforma agraria podrá hacerse. Ello se debe, en primer lugar, a que el precio comercial de la tierra agrícola en América Latina tiene a menudo poco que ver con la productividad de esa misma tierra en el tipo de economía en que se encuentra. Esto se explica porque, por razones especulativas y de prestigio social, normalmente el valor comercial de la tierra es muy superior al de su rentabilidad económica real. Entregar en consecuencia a los actuales precios comerciales las tierras que reciban los campesinos beneficiados, es automáticamente condenarlos o a la miseria o a no poder pagar finalmente por sus tierras.

Por otra parte, expropiar las tierras afectadas por la reforma agraria al precio comercial vigente, independientemente de la forma en que ellas han sido administradas, sería a menudo un premio inmerecido para aquellos que nunca se preocuparon de cumplir con la función social de la propiedad. En efecto, como se dice en una reciente Carta Pastoral del Episcopado Ecuatoriano sobre el problema agrario: "Al expropiar las tierras legítimamente poseídas, el Estado debe pagar una indemnización, cuya cuantía debe medirse según el grado de cumplimiento de la función social; y en ningún caso la indemnización ha de constituir un premio a la incapacidad o desidia. La diferencia que pudiera presentarse respecto del precio real bien puede considerarse como una justa sanción".

Finalmente, la razón tal vez más importante para tratar de reducir a un mínimo el pago por la tierra, es que si no se procede así, los países latinoamericanos no tendrían recursos para realizar la reforma agraria. En efecto, el éxito de ésta exige efectuar cuantiosas inversiones que son de tres tipos fundamentales: en capital social, que incluye caminos, viviendas, escuelas, centros experimentales, formación de maestros y asesores técnicos, etc.; en capital de inversión fija que incluye riego, drenaje, construcciones productivas, etc., y en capital de operación que comprende fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, etc. El pago de la tierra no está comprendido en ninguno de estos tres grupos, porque no es una inversión sino que un simple "pago de transferencia", que no crea nuevas riquezas. En consecuencia, mientras mayor cantidad de recursos se dediquen a este pago de transferencia, y considerando la limitación de los mismos en prácticamente todos nuestros países, menos recursos habrá para efectuar aquellas inversiones que son fundamentales para el éxito económico y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas campesinas.

Otra de las condiciones fundamentales para la realización de la reforma agraria en América Latina es, como se señaló anteriormente, el cambio en la estructura y orientación de la producción, en el que las necesidades reales del mercado interno deben tener primera prioridad. En efecto, es preciso dar expresión económica en este mercado a las necesidades básicas de la población. Uno de los instrumentos esenciales para lograr esto es

que cada uno de los países latinoamericanos formule una adecuada política alimentaria para su población, lo que significa que cada país debe comprometerse, cada gobierno debe garantizar a cada uno de sus habitantes, cualquiera que sea su posición social y cualquiera que sea su nivel de ingresos, un mínimo de alimentos, un mínimo de calorías y de proteínas, que son la base de la salud, del bienestar y en último término la base material indispensable para el desarrollo de la persona humana.

Esta política alimentaria debe ser considerada, desde el punto de vista económico, como una inversión esencial en el capital humano de la nación, y desde el punto de vista social como uno de los elementos claves de las políticas de previsión y seguridad social.

Finalmente conviene destacar, dentro de las condiciones de la reforma agraria en América Latina, los modos de abordar el problema de la redistribución de la tierra, de las aguas y de los frutos que de su trabajo se generan. En este aspecto cabe señalar que el problema no puede resolverse con planteamientos unilaterales, con fórmulas standars, que generalmente vienen cargadas con un alto grado de teorización Existen distintas situaciones, diferentes grados de desarrollo cultural, diversas intensidades de presión de la masa campesina sobre el suelo, mayores o menores alternativas de coadyuvar a la solución del problema agrícola en función de las posibilidades ocupacionales que puede generar el resto de la economía, etc. Hay también diferentes modalidades de aspirar a la tierra y a sus frutos, desde la del pequeño empresario no propietario a la del miembro de una comunidad indígena o a la del trabajador proletarizado de la gran plantación. Y esto exige analizar específicamente cada realidad concreta. En función de esa realidad podemos afirmar que en ningún país y aún podríamos decir en ninguna región de un mismo país, el problema de la relación hombre-tierra puede resolverse adecuadamente a base de una sola fórmula de solución, siendo lo más conveniente combinar varias fórmulas.

En algunos casos, cuando exista una gran presión demográfica y falta de alternativas ocupacionales fuera de la agricultura o en otras actividades agrícolas de la misma región, será inevitable aceptar un cierto grado de minifundismo. Hay muchos grandes latifundios en América Latina cuyos dueños viven de la renta que les produce el arrendamiento o aparcería de su propiedad en pequeños lotes a diversos campesinos, cada uno de los cuales trabaja individualmente un minifundio, al cual a menudo están ligados por lazos sentimentales de tal fuerza que para ellos lo hacen preferible a cualquier otra tierra. Es simple teoría creer que se puede hacer reforma agraria en estos casos, a menos que se esté dispuesto a usar la violencia, sobre la base de establecer unidades económicas en estos latifundios, lo que implicaría desplazar a muchos de los que allí viven. En estos casos lo fundamental de una reforma agraria es terminar con la explotación del latifundista sobre los campesinos, entregando a cada uno de ellos la propiedad de su minifundio. Simultáneamente y a fin de paliar los inconvenientes económicos de la explotación minifundiaria de esas tierras, ayudar a dichos campesinos a organizarse en cooperativas y a sus hijos a encontrar otras alternativas.

Tomemos un caso opuesto. Sería un absurdo económico subdividir en lotes individuales las grandes plantaciones azucareras altamente capitalizadas y manejadas como empresas de gran eficiencia sobre la base de un proletariado rural sindicalizado. En estos casos, lo correcto en una reforma agraria, como lo propone, por ejemplo el actual Vicepresidente del Perú Edgardo Seoane para las grandes haciendas cañeras o algodoneras de la costa peruana o para las grandes explotaciones ganaderas modernas de la sierra, no es subdividir estas grandes empresas en pequeños lotes individuales, sino mantener la gran unidad de explotación, realizando sobre ella una reforma de la empresa que permita la participación efectiva de los trabajadores sindicalizados en las utilidades, el capital y la dirección de las empresas.[1]

En muchos otros casos, especialmente en las tierras vecinas a las grandes ciudades, donde pueda hacerse explotación más o menos intensiva y donde exista un campesinado de cierta capacidad empresarial (hortaliceros que rodean la ciudad de Santiago por ejemplo), la mejor solución será sin duda la propiedad fa-

[1] Edgardo Seoane, *Surcos de paz*, Lima, Perú, 1963. El autor llega incluso a proponer un porcentaje determinado de participación de utilidades para el caso que está analizando: 80% para el trabajo, el resto para el capital.

miliar encuadrada dentro de un adecuado marco cooperativo.[2]

A veces convendrá mantener la mediana empresa agrícola y, en muchas situaciones, razones técnicas o económicas, como la disponibilidad de agua o de maquinaria o la mayor eficiencia de ciertas explotaciones en determinados medios naturales, aconsejarán la preservación de la gran unidad agrícola, pecuaria o forestal. En este caso será sin duda preferible que esta gran unidad pertenezca al Estado cuando se trate de centros experimentales o de centros de difusión de nuevas tecnologías, de grandes reservas forestales de la nación o de tierras en zonas alejadas aún no incorporadas a la economía. También es concebible la mantención de la gran empresa individual con trabajo asalariado siempre y cuando circunstancias específicas así lo aconsejen y en dichas empresas no se mantenga un régimen de servilismo, quedando sindicalizados los trabajadores y con participación efectiva en el producto de la empresa. Pero a nuestro parecer la fórmula a la que deberá tenderse en la organización de la gran empresa es la de la asociación comunitaria, que puede adoptar distintas modalidades, pero en la cual lo esencial es que sean los mismos que trabajan en ella los que posean la propiedad del suelo y del capital invertido sobre él y los que decidan organizada y responsablemente por su gestión y por la utilización que darán a los frutos que en la empresa se generen.

Estas son en síntesis las principales condiciones que deben considerarse, a nuestro juicio, en la realización de la reforma agraria en los países de la América Latina, reforma que es hoy día uno de los elementos claves, junto con la integración de sus economías y la aceleración de su industrialización, para posibilitar su futuro desarrollo económico y la integración social, cultural y política de toda su población.

---

2 *N. de la R.*— Los requisitos mencionados de explotación intensiva y de capacidad empresarial del campesinado, circunscriben demasiado las posibilidades de una propiedad familiar. La Redacción estima que en la mayoría de las circunstancias, y en la medida en que las condiciones permitan una actividad agropecuaria más diversificada y racional, la solución será la propiedad familiar, apoyada en un mayor o menor grado de explotación cooperativa, según sea la capacidad empresarial del campesino. Que la propiedad familiar sea el ideal propuesto por la Doctrina Social de la Iglesia nos parece fuera de discusión. Al respecto Pío XII, en un discurso a los participantes en el Congreso Católico para el estudio de los problemas de la vida rural afirmó: "Un remedio universalmente aplicable puede ser difícil de encontrar... Ante todo, Nos pensamos ahora en la explotación "campesina", en la explotación familiar... Esto no equivale a negar la utilidad, y con frecuencia la necesidad, de explotaciones agrarias más vastas. Ninguna otra agrupación de trabajo está tan adaptada como la familiar... a la vida de familia, en tanto en cuanto unidad espiritual, económica y jurídica, y aún en lo que concierne a la producción y al consumo. Por duro que sea este trabajo, el hombre se encuentra todavía señor de su mundo por la actividad en el seno de la comunidad: de la familia, de la vecindad y también, subsidiariamente, de cooperativas económicas variadas, con tal de que éstas sigan estando de veras, y no solamente por su forma, fundadas sobre la responsabilidad de todos los participantes. En cuanto, a la técnica moderna, en toda la medida en que debe hoy ponerse al servicio de la explotación agrícola, se adaptará naturalmente a los datos concretos de cada caso particular: de esta suerte dejará indemne el carácter individual del trabajo agrícola" (Anuario Petrus. La Voz del Papa Pío XII, 1951, Documento 74, Nº 4).

Respecto a la asociación comunitaria, si en ella va implicada la propiedad indivisa, la Iglesia la acepta siempre y cuando ella emane de la voluntad de los interesados y sus decisiones sean totalmente libres de influencias o presiones externas. En el caso de la Reforma Agraria, difícil será que tales condiciones puedan darse si se conviene en que el Estado siempre tendrá ingerencia y control de su ejecución. En este sentido, sabias son las palabras del Sumo Pontífice Pio XII, que reforzando el derecho a la propiedad de la tierra, y destacando la importancia de la libre cooperación en mayor o menor grado, en lo que se refiere a la explotación misma de la tierra, asegura la convergencia de la función social de la tierra con los derechos naturales de la persona humana.

La reforma de la educación

Gabriel Betancur Mejía *

Todo avance en la solución del problema educativo en América Latina es un paso adelante en la solución de otros muchos de nuestro continente, nos dice Gabriel Betancur Mejía, subdirector de la UNESCO.

Un bosquejo, principalmente estadístico, de la situación educacional latinoamericana es el trasfondo sobre el cual el autor traza las grandes líneas de una solución y define las metas cuantitativas que deberían alcanzar los diferentes niveles de la educación. Dentro de las múltiples reformas que se necesitan, algunas son "prioritarias" por responder a problemas que requieren una atención primordial: formación del personal docente y administrativo, bienestar estudiantil, planeamiento integral de la educación, diversificación de la educación media, etc. El autor dedica una atención especial al planeamiento democrático de la educación y termina estudiando los problemas relacionados con la administración y el financiamiento de la misma.

I. Presentación sintética del problema educativo en la América Latina

Los problemas educativos y sus soluciones deben estudiarse en el contexto económico-social de la América Latina. Aquí se señalarán sólo unos pocos puntos de referencia, porque se entiende que el lector puede hacer la relación con el número especial (115) de esta revista, publicado en diciembre de 1962, y con los otros artículos del presente número.

América Latina tiene un crecimiento demográfico del 2,67%. En 1955 contaba con 175 millones de habitantes, 200 millones en 1960 y 270 millones se esperan para 1970. Es una región de juventudes en donde el 41,1% de la población total tiene menos de 15 años (en 1960) lo que es índice del problema educativo creciente:[1] cada año hay 6 millones de nuevos niños, además de la necesidad de asimilar 8 millones en edad escolar que están actualmente fuera de la escuela.

Al estudiar el origen del producto nacional bruto (P.N.B.) por sectores correspondiente a 1950[2] se observa que el 57,9% de la fuerza laboral estaba concentrada en la agricultura y producía el 25,8% del P.N.B., mientras que la industria sólo tenía el 11% con una producción

* Este artículo fue preparado tomando como fuente el **Informe Final** de la Comisión Especial de la O.E.A. para promover la Programación y el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura en América Latina, del cual se han extractado la mayor parte de los párrafos pertinentes y cuya referencia específica encontrará el lector al final del mismo. Los miembros de la Comisión fueron los siguientes: **Presidente** Gabriel Betancur Mejía; **Vice-Presidente** Carlos Cueto Fernandini; **Miembros:** Mario Báncora, Daniel Cosío Villegas, Carlos Chagos, Reynaldo Galindo Pohl, Frederick H. Harbison, Kenneth Holland, Carlos Lacalle, Manuel Pérez Guerrero, Ismael Rodríguez Bou, David Stitchkin. **Secretario Ejecutivo** Ricardo Díez Hochleitner. **Perspectivas de la Educación en América Latina. Informe Final.** Washington, D.C. 1963; 250 p. Dicho informe fue reproducido por la **Revista Interamericana de Educación,** Vol. XXIII Nº 124, julio, agosto, sept./63 - Bogotá, Colombia, Ap. aéreo 7478.

[1] **Informe Final** págs. 17 y ss.

[2] Op. cit. págs. 19 y ss.

del 25,9% del P.N.B. Este hecho significa que la productividad en la agricultura es muy baja pudiéndose contar entre una de sus causas la deficiente educación técnica de su mano de obra. El problema se agudiza si se considera el necesario desplazamiento de la población rural hacia las ciudades en el proceso de industrialización de la América Latina: significaría que con una mano de obra decreciente se tendría que aumentar la producción de alimentos y materias primas. Esto es difícil si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento agrario promedio anual fue elevada para el período 50-57 (4,1%), pero sólo fue de 2,5% del 57 al 60 y del 1,3% en 1961.[3]

Detrás de la estructura agraria latinoamericana con 1,5% del total de fundos con más de 1.000 hás, que cubren el 65% de la superficie cultivada; y 73% de menos de 20 hás. con sólo el 4% del terreno cultivable en 1950, se concentra el analfabetismo de los aparceros, arrendatarios y peones agrícolas.

Examinando los tres niveles de educación, su rendimiento y su profesorado, tenemos los siguientes datos para 19 países latinoamericanos:

Nivel Primario:[4]

a) Niños en edad escolar 1960: 32 millones. Matriculados 1960: 24,8 millones.

b) De cada 100 alumnos que entran a la escuela primaria sólo 20 la terminan como promedio. Debe notarse que si en la escuela urbana la educación primaria consta generalmente de 6 años en la rural varía de 2 a 4 años, es decir no es completa. En 15 países la escolaridad promedio es de 2,2 años por alumno.

c) De los maestros aproximadamente el 44% carece de títulos para enseñar, aunque la situación varía de país a país: en Argentina todos tienen título, y en Panamá, Chile, Costa Rica y Uruguay más del 80% lo posee.

Nivel Medio:[5]

a) Población en edad escolar 1960: 24,4 millones. Matriculada 1960: 3,8 millones, o sea un 15%, mientras en Estados Unidos era de 90% para el mismo año.

b) De cada 100 alumnos que entran a recibir educación media, sólo 22 la terminan.

La distribución del total de la educación media **es como sigue:**

Educación agrícola	1%
Educación femenina	2%
Educación industrial	9%
Educación normalista	10%
Educación comercial	15%
Educación secundaria (Bachillerato)	63%

En esta distribución puede observarse la desarticulación existente entre las necesidades de entrenamiento específico y la importancia que cada ramo de educación media tiene actualmente en la América Latina. Así a la fuerza de trabajo agrícola que representa en promedio más del 50% de la población activa, sólo le corresponde un 1% de oportunidades del total de la educación media.

c) En la educación secundaria sólo un 30% del profesorado ha cursado estudios pedagógicos correspondientes.

Educación Superior:[6]

a) La población en edad de educación superior (20 - 24 años) para 1960 fue de 16,5 millones de los cuales recibían educación superior 519.000, es decir el 3,1%, siendo en Estados Unidos de 34,9% para el mismo año.

b) De cada 100 estudiantes que entran a la Universidad se gradúan en promedio 30. Se observa aquí un fenómeno parecido al de la educación media al estudiar su distribución:

Agricultura	2%
Bellas Artes	3%
Ciencias exactas y naturales	4%
Pedagogía	4%
Humanidades	11%
Ciencias sociales	17%
Ingeniería	18%
Derecho	20%
Ciencias médicas	21%

[3] Op. cit. pág. 28.
[4] Op. cit. págs. 35 y ss.
[5] Op. cit. págs. 45 y ss.
[6] Op. cit. págs. 60 y ss.

c) El profesorado constituye una de las fallas más serias de muchas universidades latinoamericanas, sobre todo en la preparación para el ejercicio de la docencia. Para muchos la cátedra es una ocupación marginal honrosa con todas las funestas consecuencias que ello implica en la calidad de la enseñanza.

Educación de adultos.[7]

Además existe el gran vacío de la educación de adultos. Solucionar sólo el problema de aquellos que no han recibido ninguna educación (analfabetos), o de aquellos que la olvidaron por completo (analfabetos funcionales) ya sería una tarea ardua, pues su número asciende a 50 millones en América Latina.

Vistos algunos aspectos del problema educativo latinoamericano se pueden analizar algunas soluciones, no sin antes recordar que si un país no puede desarrollar su educación, difícilmente podrá avanzar debidamente en otros sentidos, ya se trate del establecimiento de una estructura político-social moderna, de la creación de un sentido de la unidad nacional o del logro de niveles materiales de vida más elevados.

II. Soluciones

Las diferentes soluciones al problema educativo pueden compendiarse en cuatro aspectos generales: el cuantitativo, el cualitativo, el administrativo y el financiero. Ellos responden a la problemática general tan conocida de todos.[8]

La solución cuantitativa para cada país podría exponerse en forma de metas cuantitativas. Aquí se divide la América Latina en tres grupos utilizando tres indicadores económicos y cinco demográficos y sociales[9]. Para ellos las metas cuantitativas y de rendimiento escolar en los diferentes niveles de educación podrían ser las siguientes:

Educación primaria [10]

Grupo [11]	Países integrantes	Población en edad escolar para este nivel (miles)				Matrícula en porcientos de la población en en edad escolar			
						real	metas		
		1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
I	4	6.144	6.796	7.416	8.180	88	100	100	100
II	12	23.848	27.836	31.923	36.635	78	81	100	100
III	3	1.705	1.961	2.259	2.595	43	56	70	89
La Región		31.697	36.593	41.598	47.410	78	81	95	98

En cuanto a las metas de rendimiento escolar o sea el porcentaje con respecto a los alumnos ingresados a primer año que deberían terminar toda la escuela primaria serían los siguientes:

	1960	1965	1970	1975
Grupo I	30	40	60	70
Grupo II	6	30	50	60
Grupo III	7	20	30	50

[7] Op. cit. págs. 89 y ss.

[8] Las metas cuantitativas señaladas en los cuadros siguientes son realmente órdenes de magnitud que sirven para delimitar aproximadamente la extensión del problema. Por intermedio del planeamiento integral de la Educación, cada país podra fijar sus metas de acuerdo con sus condiciones especiales.

[9] Op. cit. págs. 149 y ss.

[10] Op. cit. pág. 118.

[11] De acuerdo con dichos indicadores, **el primer** grupo estaría constituído por Uruguay, Argentina, Venezuela y **Chile**; **el segundo** por Panamá, Costa Rica, Colombia, México, Perú, Brasil, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana; **el tercero** por Honduras, Guatemala y Haití.
Naturalmente, la clasificación expuesta solamente puede usarse dentro de salvedades y limitaciones, pero proporciona una orientación útil a la hora de calcular el orden de magnitud y de posibilidades de los países para impulsar la educación.

Educación Media [12]

Las metas cuantitativas de la educación media para 1965, 1970 y 1975 pueden fijarse de acuerdo con los índices que aparecen en el siguiente cuadro.

Grupos	Países integrantes	Población en edad escolar para este nivel (miles)				Matrícula en porcientos de la población en edad escolar			
						real	metas		
		1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
I	4	3.989	4.471	5.032	5.533	33	40	65	57
II	12	19.200	21.759	25.937	29.616	13	16	26	32
III	3	1.207	1.368	1.574	1.797	5	6	8	10
La región		24.396	27.598	32.543	36.946	15.7	19.4	31	35

En cuanto a la diversificación de la educación media, se podrían establecer las siguientes metas:

Enseñanzas	Porcientos sobre la matrícula total			
	1960	1965	1970	1975
Agrícola	1	3	7	12
Industrial [13]	11	15	20	28
Normal	10	12	14	16
Comercial	15	15	14	14
Secundaria	63	55	45	30

Se debe buscar además aumentar el rendimiento escolar en un 20% cada quinquenio durante quince años.

Educación Superior [14]

Las metas cuantitativas de la educación superior para 1965, 1970 y 1975 podrían estimarse con los índices que aparecen en el cuadro siguiente:

Grupos	Países integrantes	Población en edad escolar para este nivel (miles)				Matrícula en porcientos de la población en edad escolar			
						real	metas		
		1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
I	4	3.041	3.393	3.901	4.256	8	9	11	14
II	12	12.569	14.443	16.709	19.088	2	3	4	8
III	3	856	969	1.083	1.233	1	1.5	2.5	4
La región		16.466	18.808	21.693	24.577	3.1	4	5.2	8.6

Muy difícil resulta fijar una diversificación de la educación superior. Ella debe obedecer a un estudio detenido sobre la evaluación y proyección de **los recursos humanos** dentro de cada país. Sin embargo parece que en aquellos países que se han comprometido a un desarrollo acelerado insistiendo en la industrialización y modernización de la agricultura, **por lo menos un 60%** de los estudiantes deberían concentrarse en carreras técnicas y científicas, tales como ciencias físicas y naturales, ingeniería, medicina,

[12] Op. cit. pág. 122.
[13] Comprende Educación Técnica Femenina.
[14] Op. cit. pág. 144.

veterinaria, agricultura y farmacia. Otro **15%** en humanidades y pedagogía (cursos para personal docente de la enseñanza media) y el **25%** restante en leyes, letras, bellas artes, ciencias sociales y administración comercial.

En cuanto al rendimiento debería buscarse que aumentase en un 20% por quinquenio. Esto requiere, por supuesto entre otras cosas, una eficiente orientación profesional, una atención muy especial a los programas de bienestar estudiantil en las universidades y las debidas reformas cualitativas en la enseñanza superior.

* * *

Vistas las metas cuantitativas para los diferentes niveles de educación y sin haber entrado a examinar directa y detalladamente las soluciones cualitativas, administrativas y financieras, vale la pena informar al lector de ciertas soluciones más inmediatas por responder a problemas que requieren una atención primordial. Después del planteamiento somero de estas zonas prioritarias se procederá a hacer algún análisis más detallado de ciertas soluciones que tienen que ver con la calidad, con el aspecto administrativo y financiero del problema.

III. Las zonas prioritarias y los proyectos de acción inmediata

Dentro del sinnúmero de reformas educativas necesarias en América Latina débense destacar tres zonas prioritarias [15] y los correspondientes proyectos de acción inmediata [16] que presentan soluciones específicas a los problemas de dichas zonas.

La primera zona prioritaria la constituye el factor más importante de toda transformación educativa como es el relacionado por una parte con el personal administrativo, docente y técnico, y por otra, con el estudiantado. Es indispensable garantizar al primero las mejores oportunidades de formación y brindarle condiciones de trabajo iguales o superiores a las que pueda ofrecerle cualquier otra fuente de empleo. Así se logrará atraer y conservar al servicio de la educación los más valiosos recursos humanos.

Meta fundamental de cualquier sistema educativo es rodear al estudiante de las condiciones que le aseguren el más completo aprovechamiento de la enseñanza. Por ello, los servicios de bienestar estudiantil, en todos los niveles, deben ser organizados técnicamente para beneficiar al mayor número de estudiantes. A medida que se amplíen las oportunidades de educación para los estudiantes provenientes de las clases económicas menos favorecidas, más se requerirán estos servicios y, especialmente, los que le facilitan al estudiante una alimentación nutritiva y un servicio médico oportuno y eficaz.

La segunda zona comprende tres instrumentos fundamentales para asegurar el progreso educativo:

— el planeamiento integral de la educación y el desarrollo de los recursos humanos;

— la modernización de los sistemas administrativos y

— la investigación pedagógica.

La tercera zona es la investigación de las facilidades de la enseñanza de nivel medio ya que actualmente su insuficiencia constituye uno de los estrangulamientos que más afectan a los sistemas educativos de la región. En la extensión de las facilidades se debe dar especial atención a las enseñanzas **industrial, agrícola** y **normal.**

La América Latina exige un mayor número de dirigentes para impulsar su progreso económico y social. La enseñanza superior debe ser ampliada considerablemente en calidad y cantidad y ajustada a las necesidades de cada país, dándole preferencia a la preparación de profesionales cuyos conocimientos técnicos, científicos y sociales contribuyan a la realización de los planes de desarrollo integral.

Las poblaciones rurales deben gozar de la misma enseñanza primaria, en calidad y duración de que gozan las poblaciones urbanas. Por consiguiente, al extender la enseñanza primaria debe darse prioridad especial a las zonas rurales.

Hay que integrar al adulto en su comunidad, cultural, social y económicamente. Los servicios educativos correspondientes deben programarse para asegurar que el adulto recibirá conocimientos que le facilitarán aumentar su productividad y mejorar por lo tanto integralmente su nivel de vida.

---

[15] Op. cit. págs. 12 y ss.
[16] Op. cit. págs. 151 y ss.

Los proyectos específicos de acción inmediata son, entre otros, los siguientes:

1) La preparación de personal nacional responsable para hacer el planeamiento integral de la educación y para la investigación de los **recursos humanos** en cada país.

2) La asistencia técnica y financiera a las instituciones que preparen el personal **administrativo** que la educación necesita.

3) La organización de un Instituto Latinoamericano de Investigaciones Pedagógicas y el entrenamiento de especialistas para el establecimiento de dichos institutos en cada país.

4) El desarrollo y diversificación de la educación media.

Los proyectos de acción inmediata abarcan veinticinco aspectos que encajan dentro de las zonas prioritarias y en este artículo sólo damos los nombres de cada uno de ellos:

Proyecto	1	Planeamiento integral de la educación.
„	2	Oficinas de Planeamiento Educativo.
„	3	Desarrollo de los Recursos Humanos.
„	4	Administración de la Educación Pública.
„	5	Instituto de Investigaciones Pedagógicas.
„	6	Preparación de Maestros y Supervisores.
„	7	Escuelas de Maestro-Unico.
„	8	Construcciones Escolares.
„	9	Educación de Adultos y Campañas de Alfabetización.
„	10	Educación Científica.
„	11	Educación Técnica Media.
„	12	Fondo Especial Interamericano para las Universidades Latinoamericanas.
„	13	Asociación de Universidades Nacionales y Regionales.
„	14	Servicio de Bienestar Estudiantil Universitario.
„	15	Enseñanza de las Ciencias Naturales y de las Ciencias Aplicadas.
„	16	Bibliotecas Públicas y Escolares.
„	17	Intercambio de Personas.
„	18	Centro de Información Regional.
„	19	Producción de Libros a bajo precio.
„	20	Programas Culturales.
„	21	Coordinación entre Gobiernos, Organismos Internacionales y Agencias Privadas.
„	22	Tecnificación de las Estadísticas de Educación.
	23	Centros Nacionales de Documentación e Información Pedagógica.
„	24	Asistencia Técnica para Administración Educativa.
„	25	Perfeccionamiento del Personal Dirigente de la Educación.

IV. Planeamiento integral de la educación

No es exagerado afirmar que la diferencia más notable entre los países desarrollados y los subdesarrollados es que en los primeros su población tiene acceso a la educación y en los segundos un alto porcentaje de ella ni siquiera tiene acceso a la enseñanza primaria y fundamental. La base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida radica en el nivel educativo de la población. Existe una perfecta correlación entre el ingreso per cápita y el grado de educación de una persona. Los países americanos deseosos de alcanzar para sus poblaciones el más alto nivel de vida posible declararon por medio de sus Ministros de Educación, en la reunión celebrada en Lima, en mayo de 1956, que la educación posee el mayor multiplicador económico, social y cultural y, de acuerdo con esta declaración, recomendamos a todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos el iniciar el planteamiento integral de la educación.

En repetidas ocasiones las naciones americanas han afirmado su vehemente deseo de fortalecer el sistema democrático y consecuentes con ello han querido desarrollar hasta el máximo las técnicas modernas de planeamiento con el fin de poder alcanzar para sus pueblos la única base sólida e insustituíble para su desarrollo democrático. Sólo quienes han alcanzado un adecuado nivel educativo pueden, no solamente gozar de los beneficios de la libertad, sino estar en condiciones de consolidarla y defenderla.

Uno de los deberes fundamentales del Estado es el de garantizarle a cada ciudadano una adecuada educación. Pero esto no se obtiene solamente afirmándolo en preceptos constitucionales o declaraciones gubernamentales, sino coordinando todos aquellos elementos que se encuentran al alcance del Estado y de la sociedad en general, para crear las facilidades, tanto cualitativas como cuantitativas en el ramo educativo, que junto con las de orden administrativo y financiero, trasladen a la realidad dichos preceptos.

El planeamiento en la democracia

Dentro de un sistema democrático de gobierno, el planeamiento integral de la educación debe ser reflejo fiel de los deseos y aspiraciones de la ciudadanía. El apoyo de la opi-

nión pública a un plan integral será la mejor garantía para su total y efectiva realización, pues ella se convertirá en su permanente defensora. La etapa culminante en la elaboración de un proyecto de plan es su presentación a la oponión pública, para que ésta lo estudie, analice y presente las reformas que crea necesarias, antes de que sea formalmente llevado a la consideración de la rama legislativa del Poder Público.

La vinculación de la opinión debe ser hecha en forma sistemática para que los diversos sectores, tanto públicos como privados, participen en su análisis. Así por ejemplo debe darse una amplia publicidad al proyecto por medio de la prensa y de la radio y destacar al personal que lo ha elaborado para que lo explique a los grupos interesados. Las asociaciones de educadores, de padres de familia, de periodistas, escritores, de colegios privados, los sindicatos de obreros, empleados, las agrupaciones campesinas, los industriales, comerciantes, agricultores, ganaderos, banqueros, etc., cada uno podrá fijar su posición frente al proyecto. Toca luego a las oficinas o departamentos de planeamiento de los Ministerios de Educación estudiar las críticas y sugerencias recibidas para analizarlas e incorporarlas al plan si son convenientes o, en caso contrario, para dar las razones pertinentes.

Es posible pensar que un planeamiento sin la intervención de la opinión pública pueda ser más expedito. Así acontece en los gobiernos de tipo totalitario. Pero lo que se pueda ganar en rapidez se pierde en solidez para el plan y en respaldo de la ciudadanía. Un plan pasado por el filtro de la opinión es con seguridad más perfecto que aquel que no ha sido discutido. Si en algo tiene derecho el pueblo a opinar es en lo relacionado con la educación, ya que de ella dependerá su futuro nivel de vida. Lo importante no es preparar un plan sino desarrollarlo, y para esta etapa la previa discusión del mismo encauzará la opinión para que ayude y colabore en su realización.

Definición del Planeamiento Integral de la Educación

El Planeamiento Integral de la Educación es el sistema que organiza y coordina las técnicas investigativas, estadísticas, pedagógicas, administrativas y financieras, tanto en el sector público como en el sector privado, para garantizar a toda o parte de la población, educación adecuada así cualitativa como cuantitativamente, en etapas determinadas y con metas definidas, para convertir el factor humano de una nación en sujeto dinámico de su desarrollo.

Propósitos del Planeamiento

Entre los propósitos más importantes podrían enumerarse sólo los siguientes por razones de brevedad:

El planeamiento integral de la educación fortalece y consolida la unidad nacional. Uno de los mayores peligros para una nación es el de que existan grupos regionales o raciales que hayan adquirido menos educación que otros. Por lo general los grupos urbanos tienen más acceso a la educación que los grupos rurales; en otros casos, la población blanca tiene más acceso a la educación que la población de color; en otros, hay regiones que tienen menos analfabetismo que otras y en donde se concentra más y más la riqueza. Lo anterior genera tensiones sociales que debilitan la unidad nacional. El planeamiento, al buscar racionalmente la extensión de la educación a todos los habitantes, fortalece los vínculos de unidad y preserva al país de las tensiones que nacen de la desigualdad de oportunidades educativas.

El planeamiento integral de la educación no es sólo estudio de la contribución del Estado a la solución de los problemas educativos sino también el estudio del importante papel que desempeña el sector privado. Si así no fuere dejaría de ser integral. En muchos países el aporte de la enseñanza privada es considerable y en algunos niveles educativos es aún mayor que el aporte del mismo Estado. El planeamiento debe por lo tanto evaluar objetivamente la contribución del sector privado y darle la debida importancia en la coordinación total para poder alcanzar las metas propuestas. En el planeamiento deben ser estudiadas fórmulas que establezcan incentivos para fortalecer y fomentar la enseñanza privada respetando su autonomía. El Estado tiene que darse cuenta que por sí solo no podrá resolver el problema de la educación y que su obligación es facilitar hasta el máximo el desarrollo de la enseñanza privada en todos los campos.

El planeamiento hace de la educación un instrumento de progreso efectivo para que in-

fluya en el mejoramiento de todos los sectores, tanto públicos como privados. Por ello la educación tiene que integrarse con la vida total de una nación.

El planeamiento integral de la educación busca que ésta se integre racionalmente con todas las actividades para así poder capacitar a todo el personal humano en el desempeño de sus deberes y en el disfrute de sus derechos.

Deseamos destacar que el objetivo del planeamiento integral no se limita sólo a que la educación llegue a darle una mayor productividad a cada ciudadano. Este es sólo uno de sus objetivos. Busca, además, que cada persona adquiera hábitos de responsabilidad, veracidad, moralidad, tolerancia y disciplina, etc.; a que tenga un claro concepto de sus deberes como miembro de una familia y de una comunidad; a que sea capaz por sí mismo de avanzar en el camino de su perfeccionamiento, de defender su salud y de gozar de los deportes, del arte, etc.

El planeamiento crea una conciencia en todos los grupos humanos de que la educación no es algo que debe preocupar sólo a los educadores o al Estado, sino que es fundamentalmente una responsabilidad de todos los ciudadanos.

De todos los factores que entran en el progreso de un país, posiblemente el que toma más tiempo para contribuír en su desarrollo es el educativo. La falta de capital puede subsanarse con capital importado. Pero la falta de educación sólo se remedia totalmente en un largo período de tiempo.

El planeamiento responsabiliza a todos sus ejecutores y facilita el establecimiento de un criterio objetivo para evaluar su capacidad de administración. Cuando a un funcionario se le ha señalado de antemano las metas que en su trabajo debe alcanzar, tiene un aliciente para el desempeño de su labor, pues constantemente se puede determinar cuál es el avance realizado en períodos de semestres o de años. Cuando el funcionario carece de metas, es casi imposible responsabilizarlo por negligencia o ineptitud. La ejecución de un plan crea por lo tanto un sano estímulo entre todos aquellos que colaboran en su realización.

El planeamiento integral educativo garantiza la mejor **inversión de fondos,** pues automáticamente elimina aquellas inversiones que se hacen, no por un fin educativo, sino con fines distintos, como son los de favorecer a determinadas regiones o grupos. Además facilita la eliminación de esfuerzos duplicados.

El planeamiento hace más efectiva la asistencia técnica. Para los organismos internacionales y para los gobiernos que la suministran, el planeamiento les indica de antemano la calidad y cantidad de asistencia que un país solicitará para un determinado período de tiempo. Esto facilitará, por ejemplo en el caso de la contribución de expertos, su adecuada selección, pues podrán hacerlo con la anticipación debida, ahorrándose las dificultades que nacen cuando son solicitados repentinamente. Para el país que pida la asistencia técnica, el planeamiento le permite presentar sus solicitudes con tiempo y usarla en aquellos campos en donde ella pueda dar su máximo rendimiento. El planeamiento hace que se puedan ver más objetivamente los óptimos resultados de la asistencia técnica para satisfacción tanto de quienes la suministran como de quienes la reciben. Ello evita el mal uso que se hace de la asistencia técnica cuando su petición obedece no a proyectos específicos sino a caprichos pasajeros de quienes la solicitan.

El planeamiento integral de la educación, como un instrumento eficaz para fijar metas, suprimir improvisaciones y desarrollar armónicamente el sistema educativo de los países, ha tenido una acogida general en toda Latinoamérica, aunque no pueda decirse que hasta el presente se hayan producido planes educativos que respondan a los conceptos que se han venido propiciando.[17] Varias son las razones que han provocado tales fallas. Es posible que durante la primera etapa, de promoción y desarrollo de la idea y creación de los servicios, en la mayoría de los países no se haya contado con suficiente personal entrenado. Pero evidentemente la escasa continuidad en la labor —motivada por causas políticas, administrativas, sociales o financieras— ha sido el mayor freno que ha demorado el necesario cambio de actitud para abordar con éxito tan importante empresa. La falta de comprensión de la verdadera naturaleza y alcance del planeamiento educativo ha hecho que las oficinas de planeamiento no hayan tenido siempre la jerarquía, la organización y los medios que corresponden a su función.

Muchos de los planes existentes adolecen aún de una concepción parcial de los proble-

[17] Op. cit. págs. 95 y ss.

mas, contraria al deseable enfoque global del sistema educativo. Es evidente que la escasez y falta de confiabilidad de las estadísticas educativas en la mayoría de los países significa uno de los más graves inconvenientes que requiere máxima atención para hacer posible el planeamiento de la educación sobre bases reales de la estructura administrativa y del propio sistema escolar. La expansión de los servicios educativos, el mejoramiento de los métodos y materias de enseñanza, la formación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente son puntos esenciales que deben ser considerados para todos y cada uno de los niveles educativos. De otra parte, un plan de desarrollo de la educación debe considerarse como una empresa que forma parte del conjunto de actividades de un país y, por su propia naturaleza, ser la más alta expresión de la política nacional, debidamente integrada con los planes de desarrollo económico y social.

V. Estructura del sistema educativo [18]

"Los sistemas nacionales de educación deben estructurarse de modo que cada uno de los diferentes niveles y modalidades constituya una etapa en su propia identidad, con un papel social definido y con tareas educativas precisas dentro de un plan integral de la educación. Tales niveles y modalidades deberán tener la unidad, articulación y continuidad necesarias para ofrecer igualdad de oportunidades educativas y proporcionar al mayor número de individuos la posibilidad de recibir, de acuerdo con sus capacidades, los beneficios de un proceso educativo completo.

La estructura debe ser flexible y debe tener una adecuada articulación y comunicación para ofrecer la diversidad de modalidades necesarias y facilitar el tránsito entre éstas cuando lo exijan las necesidades de reorientación.

La escuela primaria debe estructurarse y organizarse de modo que se propicie y facilite su extensión y mejoramiento. En su duración —que debe ser como mínimo de seis años— y en sus objetivos y contenidos básicos debe ser común y general para todas las regiones y zonas del país.

La enseñanza media debe hacerse tan diferenciada como lo requieran los planes de desarrollo socio-económico del país y la variedad de intereses y necesidades de la población escolar a la cual sirva. Deberá dividirse en los siguientes ciclos:

a) Un ciclo básico común no menor de tres años que, además de proveer una base sólida para la educación general actualizada requerida a todo individuo, independientemente de su futura profesión y carrera, propicie oportunidades para una mejor orientación de los alumnos.

b) Un segundo ciclo de tres o cuatro años de duración, que será diferenciado y en el cual se formarán, entre otros, los maestros primarios, los bachilleres y los técnicos de nivel medio.

La formación profesional se deberá organizar y estructurar tomando en cuenta los estudios que se realicen sobre necesidades de mano de obra calificada.

a) De acuerdo con la situación y necesidades actuales de América Latina, se debe proveer la formación de trabajadores calificados o formación profesional, después del último año de estudios de la escuela primaria, en cursos de hasta cuatro años de duración.

b) Se debe establecer la articulación necesaria de manera que los egresados de estos cursos puedan ingresar al segundo ciclo diversificado de la enseñanza media, si así lo desean.

La educación superior deberá tener una duración que varíe según las características y nivel de las diferentes carreras. Deberá organizarse de modo que la formación científica, técnica y humanista impartida por las diversas facultades esté acompañada de la formación general iniciada en la enseñanza primaria y continuada en la enseñanza media. La educación superior debe estructurarse y organizarse con la diversificación, la flexibilidad y la articulación necesarias para que cumpla su misión dentro de los planes de desarrollo socio-económico.

La estructura del sistema deberá incluir las modalidades de educación diferenciada que permitan atender las necesidades de los alumnos superdotados y de los niños con deficiencias que les impidan obtener provecho de las escuelas corrientes.

El sistema deberá proveer lo necesario para que se ofrezcan los servicios de educación

[18] Op. cit. págs. 115 y ss.

de adultos de modo que constituyan un suplemento del sistema escolar.

a) Estos servicios deberán organizarse teniendo en cuenta los programas de desarrollo socio-económico del país y los intereses y necesidades de los adultos.

b) La estructura general del sistema deberá tener las provisiones necesarias para facilitar a los adultos interesados la terminación de sus estudios dándoles entrada al nivel para el cual estén preparados."

VI. Administración de la educación [19]

"La educación exige sistemas administrativos que garanticen su mayor productividad cualitativa y cuantitativa. En 1960, por ejemplo, las estructuras administrativas de la América Latina fueron responsables del funcionamiento de 530 establecimientos de educación superior, de 18.000 de educación media y 249.174 escuelas primarias, con más de treinta millones de personas, entre alumnos y personal docente y administrativo".

En 1957, América Latina invirtió en educación 729 millones y en 1960, 1.646 millones de dólares. Si el aumento de los presupuestos para educación se conservara en un 10% de acuerdo con la tendencia registrada, en este decenio se invertirían en educación pública alrededor de 28.920 millones de dólares, sin contar la financiación externa. Para 1970 los sistemas educativos prestarán servicios a un mayor número de personas y emplearán aproximadamente 4.000 millones de dólares anuales. Para muchos países el sector educativo representará en sus presupuestos nacionales el sector que empleará el mayor porcentaje de sus recursos.

"La baja calidad del sistema administrativo es, en la mayor parte de los casos, una de las causas, tanto de los altos costos como de su escaso rendimiento. No debe olvidarse que la desproporción entre los alumnos que ingresan en el primer año escolar y los que terminan el ciclo primario es tan grande que el costo del alumno egresado es varias veces superior al costo medio que correspondería si la deserción se redujera al mínimo posible.

Las luchas políticas de los partidos han tenido, por lo general, consecuencias notoriamente negativas sobre los sistemas administrativos de la educación. Tales consecuencias se han reflejado en la falta de continuidad de las estructuras, en la imposibilidad de sedimentar la experiencia indispensable para su mejor funcionamiento, en las constantes renovaciones de personal responsable. Aun cuando por las diferentes circunstancias de cada país no es posible sugerir ninguna medida concreta para modificar una situación tan profundamente enraizada en causas políticas y sociales, la aspiración general en donde esto se presenta debe ser que los ministerios o secretarías de educación se conviertan en entidades administrativas de naturaleza más técnica que política.

En muy diferentes sectores se considera que para ser buen administrador de la educación basta con tener conocimientos pedagógicos y alguna antigüedad de servicios de educación. Se olvida que los conocimientos de administración son esenciales para desempeñar eficientemente puestos administrativos en cualquier ministerio. Los ministerios de educación podrían dotar a su personal docente de la preparación administrativa suficiente para que reunidas ambas condiciones la eficiencia fuera mayor. Lo que es evidente es que no se puede mejorar la administración sin buenos administradores.

Por otro lado, aún cuando los objetivos de la educación se encuentran bastante bien definidos en las constituciones políticas de las repúblicas, en los códigos de la educación o en las leyes reglamentarias, en general no existe dentro de los ministerios una clara definición de las responsabilidades y de la autoridad de los altos ejecutivos. En ocasiones, la solución depende de la fuerza política o de la habilidad personal de los funcionarios. En el Seminario Interamericano sobre Planificación Integral de Educación celebrado en Washington, se había considerado ya como punto fundamental para la reestructuración de la administración, la clasificación racional de las funciones administrativas. Como consecuencias de todas esas fallas administrativas no existe el hábito de delegar la autoridad de parte de los funcionarios superiores a su colega de menor rango en la jerarquía. Con esto ellos malgastan un tiempo precioso y gran parte de las energías que debieran estar aplicadas a la creación o tareas más importantes se pierdan en minucias administrativas de poco interés.

Es obvio, sin embargo, que la superación

[19] Op. cit. págs 105 y ss.

de este sistema de trabajo está en estrecha relación con la carencia actual de ejecutivos medios y de auxiliares competentes. Los planes de relación son de "generales o soldados", sin que existan en el conjunto los cuadros medios suficientes en los que descansa, normalmente, una administración eficaz y dinámica. Es poco común encontrar en los ministerios de educación a funcionarios que tengan por misión la de asesorar a los altos ejecutivos en materia de administración. La causa es sencilla: o no existen asesores o se carece del hábito de esas formas racionales de colaboración".

VII. Aspectos financieros

I. En 1960 la mayoría de los gobiernos latinoamericanos gastaban menos del 2,5% de P.N.B. en educación, según puede apreciarse por los siguientes datos: [20]

Primer grupo: menos del 2% de su PNB		Segundo grupo: entre 2 y 3%		Tercer grupo: más de 3%	
Paraguay	1.40%	Brasil	2.03%	Uruguay	3.14%
Ecuador	1.58%	Honduras	2.09%	Venezuela	3.34%
Nicaragua	1.59%	México	2,23%	Panamá	3.90%
Haití	1.66%	Guatemala	2.38%	Costa Rica	4.24%
Rep. Dominicana	1.67%	Perú	2.59%		
Colombia	1.87%	El Salvador	2.68%		
Bolivia	1.88%	Chile	2.75%		
Argentina	1.92%				

Aunque el gasto privado en educación es difícil de calcular, se ha estimado que la América Latina gastó en ese año, tanto en el sector público como en el privado, 1.646 millones de dólares, o sea un 2,84% de su P.N.B. total. Los países europeos miembros de la OECD (Organization For Economic Cooperation and Development), gastaron en 1958 el 3,21% de su P.N.B. y los Estados Unidos el 4,7%, sosteniendo la mayoría de sus educadores, políticos y economistas que es preciso aumentarlos aún más.

II. Los costos del desarrollo educativo, según las metas cuantitativas expuestas antes y teniendo en cuenta el hecho de que mejorar la calidad requiere gastos monetarios cuantiosos, dependerán de los cálculos del costo corriente y de capital por alumno en cada nivel educativo:

		Primaria	Media	Superior
Costo corriente por alumno	1ª Hipótesis	US$ 35	US$ 200	US$ 600
	2ª Hipótesis	25	122	436
Costo de capital por alumno	1ª Hipótesis	65	300	1.200
	2ª Hipótesis	55	200	800

Según estas hipótesis los gastos que tendría que hacer la América Latina serían de US$ 11.728 millones (1ª hipótesis), o US$ 9.545 (2ª hipótesis) en el período 1961-65 y de US$ 20.254 millones (1ª hipótesis) o US$ 13.600 (2ª hipótesis) en el período 66 - 70.

La primera hipótesis corresponde al Anexo especial N° 1 presentado por la UNESCO a la Conferencia de Santiago en marzo de 1962, y la segunda a los estudios de la Comisión Especial.

[20] Op. cit. págs. 156 y ss.

III. Estos recursos deben conseguirse de fuentes internas y externas: [21]

"El sistema financiero establecido por la Carta de Punta del Este se basa en la elaboración de programas nacionales de desarrollo por parte de los gobiernos. Estos programas pueden ser presentados al estudio de la Nómina de Nueve, la cual después de estudiarlos por intermedio de un comité ad hoc, puede recomendar su financiamiento a entidades de crédito, públicas o privadas. Se aspira a que estas entidades aseguren el financiamiento requerido para garantizar la efectiva realización de cada programa nacional de desarrollo."

Convencidos de la alta prioridad que la educación debe tener para el desarrollo económico y social, los planes, programas y proyectos educativos deben ser formulados de acuerdo con las normas técnicas respectivas.

"La participación que le corresponda al sector educativo, tanto de los recursos financieros internos como externos, dependerá de la calidad del plan sectorial respectivo y de la efectividad para lograr sus propias metas y a que los otros sectores alcancen las suyas. La calidad de su organización administrativa ayudará considerablemente a obtener la financiación necesaria ya que ella garantizará el uso eficaz tanto de los recursos a su disposición como de los solicitados. Frente a recursos financieros limitados tendrá que demostrar, en competencia con los otros sectores, la importancia prioritaria de sus metas, indispensables para el desarrollo económico y social.

La forma y cuantía de la financiación interna y externa para el sector educativo dependerá de las fórmulas que para cada país sean adoptadas para financiar el respectivo programa nacional de desarrollo económico y social. Por ello es indispensable la estrecha colaboración de las oficinas de Planeamiento Integral de la Educación con las responsables de la planeación global."

[21] Op. cit. págs. 200 y 201.

*
* *

Estas son, pues, algunas ideas que pueden contribuír a la solución de este gran problema educativo en Latinoamérica. Todo avance en este sentido es un paso adelante en la solución de otros muchos, por ser la buena educación el elemento más valioso en la vida de cada hombre: es ella el camino más seguro contra la pobreza, el malcontento y cualquier tipo de revolución social violenta. Será indispensable emplear muchos miles de millones de dólares, pero será la inversión del más alto rendimiento económico y social, por poseer la educación ese dinamismo, esa fuerza vital que transforma lenta pero seguramente. En otros artículos de esta revista se habla de la reforma agraria, empresarial, fiscal, etc. El lector puede comprender cómo la efectividad de cada una de esas reformas depende de los hombres que las hagan y de los hombres que las acepten: el hombre está presente donde quiera que se pase la mirada. La capacitación técnica, social y humana de ese hombre le será dada por la educación. No es que se quiera defender la educación como panacea exclusiva a todos los males, pero sí reconocerla como factor esencial, ya que en la raíz de todo problema, se encuentra una deficiente educación.

La mayor riqueza de un país es el talento de sus habitantes. La educación, la buena educación, lo transforma en el instrumento más poderoso de bienestar y progreso. Lo más costoso para un país es no educar adecuadamente a su población.

Reformas al nivel internacional

La integración económica de América Latina

Carlos Massad A.
y Rodolfo Hoffman L.

Carlos Massad, Profesor de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile y Director del Instituto de Economía, y Rodolfo Hoffman, investigador del mismo Instituto y Profesor de Economía en la Universidad Católica, nos muestran la urgente necesidad de una integración económica latinoamericana que vaya a la par con una verdadera integración de toda la nación en el proceso del desarrollo. De lo contrario la integración internacional — indispensable para crear un mercado capaz de competir con los países desarrollados — llevaría a conectar los grandes centros urbanos de nuestros países dejando en el subdesarrollo el interior de los mismos.

El proceso de desarrollo económico de América Latina aparece estrechamente ligado al sector externo. Se ha sostenido que el origen de la dinámica del crecimiento de la economía estuvo en épocas pasadas en el comercio exterior. Los países más industrializados que generaban internamente su propio crecimiento ejercían una demanda en aumento sobre los productos en que América Latina tenía ventajas naturales.

La época de los recursos naturales

América Latina se hallaba así dentro de un esquema de especialización internacional, según el cual a cambio de sus materias primas recibía los bienes terminados que necesitaba. De este modo las actividades económicas de exportación en este continente recibían un impulso permanente que justificaba la introducción de la tecnología moderna en dichas actividades y la expansión de su capacidad productiva.

El desarrollo de América Latina a través de su comercio exterior se vinculaba indisolublemente a sus recursos naturales. El salitre de Chile, el trigo de Argentina, el caucho y el café del Brasil, los metales de Bolivia, México y Perú, dieron volúmenes considerables de recursos a estos países y algunos de ellos fueron considerados en épocas pasadas como naciones "ricas", mientras aún no se popularizaba la terminología que trajo los vocablos "desarrollo", "subdesarrollo", y otros conexos.

Tal vez sea superfluo indicar que los recursos disponibles en virtud de las exportaciones se utilizaron en buena medida para elevar los niveles de consumo de grupos reducidos de la población que volcaban su demanda sobre el exterior, sin que tales recursos constituyesen una base suficiente para el desarrollo interno.

Si bien los recursos naturales continúan

ejerciendo una influencia importante en los esquemas de desarrollo, indudablemente ahora su papel es mucho más limitado que aquél que tuvieron en épocas pretéritas. Por una parte, muchos de estos recursos no eran inagotables, como lo atestigua en Chile el agotamiento de los minerales de plata en el Norte Chico, que en el siglo pasado fueron fuente principalísima de riquezas. Por otra, el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha superado en buena medida las limitaciones impuestas al crecimiento por los recursos naturales. La reducción de los costos de transporte, el desarrollo de los productos sintéticos, el descubrimiento de amplias posibilidades de sustitución de unos productos por otros en muchos usos, son sólo algunos de los desarrollos científicos y tecnológicos a que se hace referencia.

Por último, el crecimiento del ingreso en los países desarrollados ha cambiado la composición de la demanda en favor de una mayor elaboración de los productos terminados y en desmedro relativo de las materias primas.

Industria doméstica y protección aduanera

Dos guerras mundiales y una gran crisis también mundial aceleraron las tendencias a minimizar la importancia de los recursos naturales como elementos básicos del proceso de desarrollo y restringieron las posibilidades de importación de América Latina. Como resultado, estos países comenzaron a desarrollar su industria doméstica y elevaron sus barreras protectoras, establecieron cuotas e impuestos especiales a la importación y complicados sistemas cambiarios que tuvieron como propósito establecer fuertes limitaciones cuantitativas y cualitativas en el comercio externo. Cada país erigió muros protectores contra todos los demás y creó incentivos para echar las bases de industrias nacionales sustitutivas de importaciones. Productos cuyo mercado interno era conocido por la experiencia del comercio de importación comenzaron a ser fabricados en el país.

Mientras la composición de las exportaciones de los países de América Latina era muy similar en términos de concentración en unos pocos productos agrícolas o mineros, y difería solamente en la naturaleza de esos productos, la composición de las importaciones tendía a ser similar tanto en composición como en naturaleza y los países latinoamericanos levantaron sus industrias sobre esquemas parecidos, y fuera de todo contacto entre sí.

Este esquema de desarrollo planteado sin planificación y estas barreras proteccionistas sin la necesaria discriminación provocaron ineficiencias en el uso de los recursos disponibles, que limitaron seriamente las posibilidades de crecimiento. Al mismo tiempo muy pronto se agotaron las posibilidades de sustitución fácil y ya en el decenio 1950-1959 el crecimiento latinoamericano mostró claros signos de debilidad. La estrechez de los mercados internos y las ineficiencias introducidas por el proteccionismo "a outrance" pusieron un límite a las posibilidades de crecimiento dentro del esquema de sustitución doméstica de importaciones.

La dimensión del mercado es un elemento básico en las posibilidades de crecimiento. Esta dimensión, medida tanto en términos de población como de ingreso por persona, es en casi todos los países del continente demasiado pequeña para permitir la elaboración de productos a costos que puedan competir con los que existen en los centros de mayor desarrollo. Dada la distribución de los ingresos, es imposible aprovechar satisfactoriamente los equipos y la capacidad productiva instalados que se exigen para producir en condiciones de costos ventajosas. Las economías de escala que corresponden a los rendimientos crecientes de los factores de producción pueden aprovecharse sólo cuando es posible producir y vender un gran número de unidades. La indivisibilidad de la tecnología impide que estos beneficios, que se traducen en costos menores, puedan lograrse en mercados pequeños.

Por otra parte, la forma en que se ha concebido la protección aduanera hace casi imposible que la industria doméstica pueda desarrollarse hasta alcanzar niveles de eficiencia que le permitan competir en los mercados internacionales. No hay duda de que es muy difícil establecer una industria que alcance altos niveles de eficiencia desde su instalación, especialmente cuando se considera el bajo nivel educacional y de entrenamiento de la fuerza de trabajo. Se concede entonces protección para que la industria pueda desarrollarse, pero esta protección tiende a perpetuarse creándose monopolios y grupos de presión lo suficientemente fuertes para imponer sus intereses sobre el grueso de la población consumidora que muy

poca voz tiene en la adopción de las decisiones; y la industria no tiene entonces el incentivo de la competencia para mejorar sus niveles de productividad.

Dentro de este esquema, otra vez, no parece haber posibilidades de exportación sino de aquellos productos que aprovechan las ventajas provenientes de la naturaleza, aún cuando, como se ha establecido, el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha posibilitado liberar en buena medida los esquemas de desarrollo de las limitaciones impuestas por los recursos naturales, y aún cuando estos recursos han llegado a ser cada vez menos importantes en el costo total del producto elaborado.

América Latina tomó así lo peor de dos alternativas: todas las ineficiencias implícitas en un esquema proteccionista no planificado y todas las desventajas de pretender continuar viviendo en un esquema de especialización internacional ligado a recursos naturales de importancia económica cada vez menor.

El camino de la integración internacional

De aquí que surgiese entonces el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo. La integración de mercados regionales permitiría acelerar el desarrollo económico de los países latinoamericanos esencialmente gracias a la eliminación de los límites artificiales que han sido impuestos hasta aquí. De esta manera se ampliaría el mercado para cada uno de los países y con ella la integración permitiría el uso de las tecnologías que facilitan la producción en el continente de los artículos que exigen grandes mercados para su colocación. Y ello ocurriría mientras se mantienen barreras frente al resto del mundo que permitan limitar la competencia de los centros más desarrollados, hasta que América Latina alcance niveles de eficiencia comparables con los de esos centros; sin embargo, el hecho de que estas barreras no sean uniformes en todos los países limita mucho las posibilidades de usar racionalmente la política arancelaria.

La integración pone otra vez el énfasis en el sector externo orientado ahora hacia el comercio interlatinoamericano. La política de sustitución de importaciones supera los marcos nacionales y se realiza en un nivel continental.

Sus dificultades

No puede esperarse que el proceso de integración sea indoloro. El aprovechamiento de las economías de escala requiere que los países latinoamericanos lleguen a algún acuerdo sobre la distribución de las actividades que cada uno de ellos impulsará preferentemente. Para llevar a cabo este acuerdo será necesaria una transformación de la estructura productiva de los países de la región, la que exigirá la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión de otras.

Este proceso de reajuste a nuevas condiciones y nuevos moldes no podrá evitar reacciones adversas y, si se desea realizar la integración con un mínimo de fricciones, no puede evadirse la necesidad de contar con un mecanismo planificador en un nivel regional. ¿Podrá pensarse que establecer tal mecanismo es "materia de fácil despacho" cuando ningún país latinoamericano cuenta siquiera con un mecanismo razonable de planificación nacional?

Por otra parte, el éxito del proceso de integración exige sin duda sacrificio de la sobe-

ranía en muchos campos de política interna que requieren coordinación o manejo centralizado. ¿Puede pensarse que esto sea fácil de llevar a cabo cuando la política económica de los países del continente viene planteándose a pedazos y está plagada de contradicciones internas? La superación de estas dificultades depende decisivamente de la decisión política de llevar adelante el proceso de integración.

Su repercusión en el desnivel económico interno

Pero supóngase por un momento que existe la decisión política y los instrumentos políticos necesarios. ¿Sería capaz el proceso de integración de generar una dinámica interna de crecimiento considerando ahora la región como un conjunto?, o ¿se retornaría a la situación en que el comercio externo proveía abundantes recursos que se transformaban en elevados niveles de consumo para grupos reducidos de población cuya demanda se refleja sobre los mercados de los países más avanzados? Puede considerarse como un hecho el que en decenios recientes el crecimiento económico de los países más avanzados ha superado a aquél de los menos desarrollados. La diferencia entre ambos grupos de naciones se ha ido acentuando en vez de disminuir.

Observando el panorama interno de América Latina a la luz de esta experiencia, parece registrarse un fenómeno similar. Algunas zonas del continente se han desarrollado con mucho mayor celeridad que otras y tal vez se acentúe la diferencia entre las regiones más adelantadas y las menos adelantadas. Rodea al continente un cinturón urbano cercano a la costa que progresa con cierta velocidad mientras que, en el interior, las condiciones económicas y sociales son de evidente estancamiento en niveles de pobreza. Se habla, con fundamento, de una sociedad dual: la urbe y el agro tienen características muy diversas y es por lo tanto difícil asignar contenido real a los indicadores promedios para determinados países. Cuando se considera cualquier indicador de desarrollo económico o social, la urbe en general ofrece características cinco veces superiores a las que se observan en el agro. Así, por ejemplo, si un índice señala que el ingreso medio por persona en el sector agrario es de ochenta dólares por año, su equivalente en la urbe alcanzará a unos 400 dólares anuales. Dicha relación es similar a la que se encuentra al comparar el nivel promedio de ingreso por persona en Chile con aquél en los Estados Unidos.

Esta situación afecta en América Latina a una parte apreciable de la población: en 1960 se estimaba que la población considerada como urbana alcanzaba a 95 millones de personas, o 46% del total.

La mera integración económica internacional introduciría un nuevo elemento dinámico conectando esencialmente las zonas más desarrolladas dentro de cada país latinoamericano con aquellas más adelantadas en cada uno de los otros, a riesgo de acentuar entonces las diferencias entre las zonas más desarrolladas y las menos desarrolladas de América Latina.

El camino de la integración nacional

Si se desea evitar el desperdicio y la injusticia que implica la mantención de grandes sectores de la población al margen del progreso, la integración económica no puede concebirse como la simple suma de los reducidos mercados ahora existentes.

Si se concebiese así, la integración internacional carecería de significado para una alta proporción de la población latinoamericana.

Si bien se puede esperar, aunque no con certeza, que la integración económica interlatinoamericana permita acelerar la tasa de crecimiento del ingreso en el continente, ese crecimiento que beneficiaría a sectores reducidos podría generar presiones sociales aún más violentas que las que se observan, o se temen, en nuestros países.

Tal vez pueda argüirse que, con o sin integración nacional, la integración internacional provocará algún aumento del ingreso aún en los sectores menos favorecidos. Pero es difícil sostener en el presente que los individuos valoran una situación económica solamente por el nivel de ingreso real que perciben. Los medios modernos de comunicación han introducido definitivamente en las escalas valorativas el elemento de comparación. Aunque el ingreso de estos sectores esté creciendo, las tensiones zonales pueden acrecentarse si es que la diferencia de ingreso entre estos grupos y aquéllos más favorecidos se hace mayor.

El desarrollo de la urbe es necesario para

el desarrollo del agro, pero éste no se produce automáticamente o, si así ocurre, el tiempo que se requeriría es demasiado largo. Entonces, la integración internacional provee una oportunidad para el desarrollo equilibrado y acelerado, oportunidad que no puede ser desperdiciada.

La complementariedad de la integración nacional e internacional

De aquí que la integración económica internacional no puede considerarse sino sólo como una parte de la estrategia del ataque al subdesarrollo. La integración nacional es tan importante como aquélla, si se quiere generar un proceso de desarrollo económico y social sin crear al mismo tiempo tensiones insoportables. Ambas, la integración internacional y nacional, han de ir estrechamente vinculadas. La integración económica internacional no transforma automáticamente la estructura interna de la producción, ni genera forzosamente los ahorros requeridos para acelerar el proceso de inversión, ni crea el capital social fijo necesario para el desarrollo económico; no modifica el patrón actual de la distribución del ingreso y de la propiedad, ni cambia los sistemas educacionales; no altera los mecanismos de participación del hombre en las tareas de planificación, ni lo incorpora plenamente al proceso de adopción de decisiones. Estos aspectos corresponden básicamente al esfuerzo interno que debe realizar cada país.

El compromiso de integración internacional manifestado en la firma de tratados entre gobiernos debe involucrar también un compromiso de modificar las condiciones internas que retardan o que pueden hacer fracasar esta integración. Todas las reformas internas, sin embargo, alcanzan su máximo significado sólo si la integración internacional se considera explícitamente como criterio de evaluación. Supóngase, por ejemplo, que los países latinoamericanos llevase adelante una política agraria destinada a satisfacer dentro de cada país las necesidades del consumo de alimentos. Es obvio que de una política de tal naturaleza resultaría mucho más costosa que la política alternativa de buscar a través del comercio la satisfacción de las necesidades de la población. Pero hacer esto envuelve necesariamente la planificación en nivel regional y para que ésta sea posible, se requiere establecer un mecanismo planificador desde las organizaciones de base hasta la cúspide misma.

No parece oportuno entrar aquí en este tema específico; lo que se pretende es presentar la proposición de que ambas integraciones, la nacional y la internacional, exigen cambios sustanciales de la situación y que tales cambios han de hacerse teniendo presente que la integración nacional y la internacional son complementarias.

Las reformas de estructuras concebidas corrientemente en el plano de lo nacional deben ser entonces internacionalizadas.

Integración y cooperación internacional

Raúl Sáez

Asistimos a grandes integraciones económicas, no sólo de los países desarrollados sino también de los subdesarrollados, y frente a este hecho América Latina no puede quedar indiferente.

Raúl Sáez, autor de este artículo y director técnico del "Comité de los Nueve", nos muestra lo que en este sentido América Latina ha hecho y sobre todo, lo que debe hacer. Grandes figuras de nuestra historia han soñado con integraciones políticas, pero éstas han fallado ya que nunca se ha logrado llegar a acuerdos prácticos y concretos en materia económica. La ALALC es un comienzo promisor, pero nada más que un comienzo, y tiene más características de "unión aduanera" que de "mercado común". Misión de la Alianza para el Progreso es favorecer esta integración económica de Latinoamérica, pero es fundamental coordinarla con las políticas de planificación nacional, tendiendo así a una planificación conjunta. En este sentido la ayuda de los Estados Unidos es básica, pero es necesario que Europa participe también en los esfuerzos de la Alianza marcando así el carácter de esfuerzos multinacionales y cooperativos que ella tiene.

Como consecuencia natural del desarrollo prodigioso de la tecnología en el campo de la producción, de las comunicaciones y del transporte, el mundo está presenciando hoy día un rápido fenómeno de integración de las economías nacionales, como el medio más eficaz para aprovechar las economías de escala y la producción de bienes en aquellas ubicaciones que, por sus condiciones naturales, conducen a los resultados más eficientes. El ejemplo clásico de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la integración económica y política se produjo en una fase incipiente del desarrollo de los trece Estados originales, ha sido hoy día sobrepasado por fenómenos de asociación económica mucho más complejos y mucho más difíciles de imaginar.

En cierta manera, el Commonwealth es una forma de integración de economías en gran parte complementarias, además de los factores de unión política que existen entre los países de la Comunidad británica de naciones. En el hecho, más de algún economista ha reconocido la estrecha analogía de las inter-relaciones económicas de Gran Bretaña y el resto del Commonwealth con las de los Estados del Mercado Común interno de Estados Unidos, en especial después de la depresión del comienzo de los años 30, cuando ambos mercados, Estados Unidos y el Commonwealth, se protegieron con altas tarifas. Más interesante aún, por las dificultades históricas, políticas y económicas que se oponían a ello, es el éxito de la Comunidad Económica Europea.[1] En esta agrupación se encuentran reunidos países que en gran medida tienen actividades productoras competidoras entre sí,

[1] Tratado de Roma, 1957.

pero ellos han comprendido la posibilidad de obtener ventajas claras de una especialización más definida de sus producciones, de un intercambio más intenso de los progresos tecnológicos y de un mercado más amplio para todos y cada uno de sus productos. El éxito alcanzado hasta ahora demuestra la justeza de estas previsiones.

De una naturaleza bastante diferente es el Consejo para la Ayuda Económica Mutua que agrupa a un cierto número de países del área comunista.[2] El COMECON no ha sido concebido como un instrumento supranacional sino "como una organización internacional de naciones soberanas iguales que desarrollan su planificación y sus economías nacionales independientemente".[3] Sin embargo, a mediados de 1962, en la reunión del COMECON en Moscú, parece haberse decidido un claro cambio en los poderes de este organismo para cumplir las aspiraciones de Lenin de lograr una colaboración entre los países comunistas "en un esfuerzo cooperativo mundial en el cual la economía sería dirigida de acuerdo con un plan común." Para este propósito, dice Khruschev, los países comunistas están ahora en posición no sólo "de alcanzar acuerdos en las metas individuales de producción sino también de determinar las proporciones adecuadas en los principales sectores económicos en consideración al interés común y de lograr así un equilibrio general que pueda desempeñar el papel de un plan conjunto para la economía de los países miembros."[4]

Pero las etapas descritas más arriba, por muy importantes que sean, resultan hoy día insuficientes para la capacidad de desarrollo y el dinamismo que están demostrando estas grandes agrupaciones. No de otro modo se explican los intentos —fallidos hasta ahora— de incorporar a Gran Bretaña y en general a los países que formaron la Asociación Europea de Libre Comercio a la Comunidad Económica Europea. Más importante aún resultan los esfuerzos iniciales para crear una Comunidad Atlántica[5] que intensifique las relaciones comerciales entre la Comunidad Económica Europea (ampliada con la incorporación de Gran Bretaña) y Estados Unidos. La aprobación por el Congreso de este último país de la ley de expansión del Comercio[6] es el primer paso positivo en esa dirección que da algunas facultades legales al Poder Ejecutivo para llegar a negociaciones fructíferas con Europa.

En el mundo subdesarrollado, estos intentos de integración se manifiestan en mayor o menor escala bajo diversas formas. El esfuerzo político económico de un grupo de países árabes (la República Arabe Unida) y los intentos cada vez más concretos de un panafricanismo efectivo no retórico, son dos ejemplos que ilustran esta tendencia.

Las fuerzas que hacen cada vez más imperativa la integración económica de los países subdesarrollados son las mismas expresadas anteriormente. Pero hay otras más. De éstas es conveniente destacar la amenaza que significan para el mundo subdesarrollado las condiciones desfavorables en que se realiza el comercio de

---

[2] El COMECON, creado en 1949, agrupó originalmente a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la URSS. Posteriormente se agregaron Albania y Alemania Oriental.

[3] N. Siluyanov: **Brotherly Collaboration and Mutual Assistance on the Part of the Socialist Countries. Problems of Economics,** Edición inglesa, Nueva York, julio 1959.

[4] De la publicación **World Marxist Review,** septiembre 1962, citado en **Trade Blocs and Common Markets,** de Siydney Dell. New York, 1963.

[5] La Comunidad Atlántica en su concepción teórica actual no es una entidad supranacional sino una asociación que busca una liberalización del comercio entre los dos grandes mercados.

[6] Trade Expansión Act, 1962.

cada país individualmente con cada uno de los grandes bloques del mundo desarrollado. Asimismo, independiente de las economías de escala, existe la imposibilidad física de abordar determinadas producciones —bienes intermedios y bienes de capital en general— en la mayor parte de los pequeños mercados nacionales. Estos mercados son pequeños no sólo por el número de habitantes[7] sino también por el bajísimo ingreso **per cápita** que caracteriza a la mayoría de los países subdesarrollados.

El nacimiento de la ALALC

Frente a esta urgencia de la integración, ¿cuál es la posición de América Latina? Desde los tiempos de los precursores de la emancipación latinoamericana y en forma más definida desde el histórico Congreso de Panamá en 1826, los intentos realizados para lograr alguna forma de federación política han constituído una larga sucesión de frustraciones. Tal vez este prolongado proceso que tiene su explicación en muchos factores de diversa índole que han actuado simultáneamente no es sino, en último término, la consecuencia de no haberse logrado acuerdos prácticos y concretos de carácter económico que establezcan las bases sólidas y necesarias para una federación política. El propio ejemplo del proceso de integración europea parece ser una comprobación de la afirmación anterior, pues, por justificado que sea el impulso idealista que ha puesto en movimiento a algunos intentos de unión política en Europa, éstos no han prosperado sino después de haber establecido arreglos económicos, precisos, aunque limitados. Tales arreglos económicos, para ser efectivos a su vez, deben corresponder a concepciones políticas imaginativas. Como dice el presidente Hallstein: "El establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 inició el movimiento hacia la Comunidad Económica Europea. Era una empresa económica arriesgada, si bien limitada, ya que sólo interesaba a dos industrias. Pero era un suceso político dramático, puesto que Europa afrontaba directamente, en un ámbito europeo, la tarea de refrenar y, por lo tanto, eliminar la rivalidad franco-germana".[8]

Fracasados los primeros intentos de federación política, algunos países latinoamericanos vienen buscando las bases para una integración económica latinoamericana o regional.

Esa tendencia no logró materializarse hasta que, en junio de 1958, se pactó el **Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericano** y luego, en febrero de 1960[9] surgió, del Tratado de Montevideo, la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio** (ALALC).

Ambos organismos, sin embargo, han visto entrabado su crecimiento no sólo por obstáculos políticos que son, en parte, consecuencia del subdesarrollo económico y social, sino por el subdesarrollo mismo que afecta a la economía de los países latinoamericanos y que limita sus posibilidades inmediatas de intercambio.

Estados Unidos, que impulsara activamente la integración económica europea, hasta el pasado muy próximo observó una actitud reticente y hasta desalentadora frente a una posibilidad semejante en América Latina. Por otro lado, setenta años de organización panamericana y de perfeccionamiento del mecanismo jurídico-político de asociación continental no se habían proyectado en ninguna forma de integración económica. Muchos tenían la sospecha de que el gobierno de Washington practicaba en América Latina la vieja fórmula de "dividir para reinar".

El Tratado Centroamericano es, sin duda, el que más directamente conduce a una integración efectiva, pero dada la mucho mayor importancia del área geográfica, económica y política cubierta por el Tratado de Montevideo y en consideración al hecho de que es un instrumento abierto a la adhesión de todo el resto del continente latinoamericano, las observaciones que se harán a continuación se refieren principalmente a éste.

El esquema adoptado para el Tratado de Montevideo no tiene los elementos audaces y compulsivos del Tratado de Roma sino las disposiciones mucho más limitadas y sujetas a futuras negociaciones que se previeron en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). La autoridad de los organismos de ALALC (la

[7] En 1961, las Naciones Unidas reconocían que de las 112 naciones o territorios clasificados como subdesarrollados, 65 tenían menos de 5 millones de habitantes y 91 menos de 15 millones. (OIT: **Report of the Meeting of Experts on Employment Objectives in Economic Development**).

[8] Profesor Dr. Walter Hallstein, "**America and Europa: a New Initiative.**" Conferencia en la Universidad de Georgetown, abril 1962.

[9] Ratificado y efectivo en junio de 1961.

Conferencia y el Comité Ejecutivo Permanente) es más bien limitada y se asemeja bastante a las de EFTA; se puede decir que prácticamente los organismos no poseen poderes supranacionales.

Con todas estas limitaciones, el tratado constituye un paso positivo en la debida dirección. Por primera vez, los países latinoamericanos, por lo menos un grupo importante de ellos, se agrupan no por razones defensivas o negativas, contra algo, sino en disposición de lograr un verdadero progreso. Es cierto que el tratado tiene muchas cláusulas de escape; es cierto que las cláusulas de protección y el poder de veto son muy limitativas; es cierto que el tratado tiene mucho más las características de una unión aduanera y no de un mercado común; es verdad que la mayor parte de las grandes dificultades para alcanzar un proceso de integración están pendientes de negociaciones por venir, pero el tratado en sí y los avances logrados posteriormente reflejan un cambio de mentalidad que permite abrigar esperanzas. Es posible que en el momento de firmarse el tratado de Montevideo lo acordado era lo más que podía pedirse a los países de la región. Hoy es necesario ir más lejos y más rápido.

3 fuerzas en la alianza

Como no podía menos de ocurrir al abordarse una amplia política de desarrollo para el Continente, la Carta de Punta del Este dio principal consideración a la integración económica de América Latina.[10] El punto 11 de los objetivos de la Alianza para el Progreso reza a la letra: "Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un Mercado Común Latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región".

En el hecho, resultará imposible separar el cumplimiento de los objetivos de la Alianza para el Progreso de la integración latinoamericana por la fuerza misma de los acontecimientos en esta segunda mitad del siglo XX en América Latina y en el mundo.

La Alianza para el Progreso ha significado en este Continente la concreción de tres poderosas fuerzas que dan una nueva dimensión a la posibilidad de que los países menos desarrollados logren un crecimiento económico elevado y autosuficiente.

La primera de esas fuerzas es el deseo general de los pueblos de elevar rápidamente sus niveles de vida y la convicción de que ello es un objetivo viable. Como expresó muy bien Toynbee: "... en una sociedad que ha descubierto el cuerno de la abundancia, la desigualdad en la distribución de los bienes de este mundo, siempre desagradable, al dejar de ser prácticamente forzosa se ha transformado en una enormidad moral".[11] Los pueblos tienen conciencia de esa enormidad, lo que da a su deseo una fuerza reivindicativa extraordinaria.

La segunda de esas fuerzas es la provisión de una asistencia financiera y técnica sustancial por parte de los países más desarrollados, a los que mueve o debiera mover no sólo la conciencia de una solidaridad humana fundamental, sino intereses económicos y políticos evidentes.

La tercera de las fuerzas que dan una nueva dimensión a la posibilidad de avance de los países menos desarrollados es el establecimiento de instituciones regionales que fomenten el crecimiento económico.

El funcionamiento de estas instituciones, sobre todo en el caso concreto de América Latina, no puede ser eficaz marchando por un camino opuesto al de la integración económica. Una institución regional de desarrollo en contra o desentendida de la integración regional de países con mercados nacionales insuficientes y con intereses comunes que defender frente al resto del mundo sería un contrasentido que no podría subsistir.

Planificación nacional e integración

Por lo mismo, hay que advertir con profunda preocupación que el espíritu de la integración falta en los planes nacionales de desarrollo que actualmente se llevan a cabo conforme a la Alianza para el Progreso.

Son comprensibles las razones —o, más bien, las motivaciones— heredadas del pasado que explican ese hecho. Pero es absolutamente necesario reaccionar en contra. Si semejante ac-

[10] Título Tercero de la Carta de Punta del Este.

[11] Arnold Toynbee: "Civilisation on Trial".

titud no cambia pronto, la planificación del desarrollo hacia adentro irá creando obstáculos a la integración económica que la harán cada vez más difícil, aparte del hecho de que, en ciertos países, esta planificación sólo puede dar margen a un crecimiento muy lento, por estar ya agotadas las posibilidades de sustitución de bienes de consumo importados. La afirmación podrá parecer absurda pero, si no se tiene conciencia del peligro señalado, la planificación nacional puede resultar antinómica con la integración. Para quienes estamos convencidos de que la ampliación de nuestros mercados más allá de las actuales políticas es el medio esencial del desarrollo económico, la posibilidad de tal antinomia apareja un peligro gravísimo. De tal manera, resulta indispensable que las políticas de planificación nacional que convergen hacia la Nómina de Nueve Expertos de la Alianza y las de integración que se realizan a través de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano puedan coordinarse por medio de contactos permanentes y, si es posible, orgánicos, entre los diversos instrumentos que pueden influir sobre ellas.

La posibilidad de coordinar las políticas de crecimiento de las diversas naciones y hacerlas coherentes y compatibles entre sí tendrá que ser, antes de mucho, una cuestión de imprescindible consideración. Incluso, para abordar oportunamente ese problema, es decir, para hacerlo por etapas, los organismos de integración de América Latina y la CEPAL deben comenzar a organizar ya el estudio de las técnicas y sistemas de planificación conjunta.

Entre tanto y a falta de una acción más positiva y orgánica, sólo hay la posibilidad de que los diferentes Comités ad hoc, evaluadores de los planes de desarrollo sometidos por los países latinoamericanos a la consideración de la Alianza para el Progreso, aprecien la congruencia de cada uno de dichos programas con los que llevan a cabo o se proponen desarrollar otros países del continente. Así se ponen de manifiesto los conflictos que podrían surgir.

Por ejemplo, un país deseoso de diversificar sus exportaciones podrá proponer un gran aumento de la producción de un producto que hasta el momento, en ese país, no tenía ninguna importancia, pero que constituye la fuente principal de ingresos de divisas para otro país latinoamericano y que se vaciará en un mercado mundial que se encuentra cerca del punto de saturación. Tal sería, por ejemplo, el caso del café, del banano, o del azúcar. En tal circunstancia, el Comité ad hoc deberá poner de relieve esta situación y discutir con el gobierno interesado la posibilidad de introducir o desarrollar la producción de otros rubros.

Del mismo modo, el posible papel de la economía de una nación en el desenvolvimiento de un mercado común regional tendrá que ser estudiado con especial interés. El valor de tal examen aumentará en la medida en que más países preparen sus planes de desarrollo y los sometan a evaluación de un Comité ad hoc. En ese momento será también posible realizar un examen detallado de las expectativas de aumentar el comercio de una manera significativa, particularmente entre países vecinos, donde puedan superarse las dificultades de transporte.

De lo dicho es fácil colegir que cada Comité ad hoc tiene sólo una posibilidad más bien negativa de acción: la de tratar de impedir que los planes que cada país prepara por su cuenta vayan contra el interés común latinoamericano y, por tanto, a la corta o a la larga, contra el propio interés del país que los elabora. No existe ningún organismo o mecanismo internacional que aborde el problema en forma positiva.

En esta etapa y posiblemente dentro de los propósitos de la Alianza para el Progreso, debería procurarse que se creara en cada país un mecanismo de coordinación particularmente eficaz entre los grupos que se ocupan de planificación nacional y aquellos que manejan responsablemente los problemas de integración: una especie de Ministerio de Asuntos Latinoamericanos y de Planificación Nacional. Un mecanismo de esta naturaleza será cada vez más necesario si se piensa que en el proceso futuro de desarrollo presenciaremos la formación de otros instrumentos interamericanos o latinoamericanos que tomarán nuevas responsabilidades específicas en las tareas del crecimiento económico y social.

4 elementos para mayor comercio

¿Qué papel adicional podría tener la Alianza para el Progreso en el proceso de integración de América Latina? Es evidente que puede desempeñar un papel mucho más fundamental que el esbozado anteriormente. En último término, un Mercado Común con todas sus con-

secuencias requiere la libre circulación o movilidad de todos los factores de producción: bienes, servicios y personas. Es el caso clásico de Estados Unidos; hasta un cierto grado responde a los progresos alcanzados en la CEE. Pero el enfoque en nuestro caso está aún muy alejado de este ideal y la lenta negociación de la rebaja de derechos aduaneros por listas de artículos no conduciría a una solución satisfactoria en un plazo prudente y aceptable para la urgencia de nuestro desarrollo.

Es un hecho sabido que el comercio intralatinoamericano es muy reducido. En 1959 y 1960 la exportación inter-regional representó respectivamente el 8,6% y el 8,1% de las exportaciones totales sumadas de los países del área.[12] De las exportaciones intraregionales en este mismo período el 85% fueron alimentos, combustibles y materias primas.[13] Las cifras han mejorado muy ligeramente desde que se estableció la ALALC.

¿Qué es preciso hacer para mejorar o ampliar este comercio intrazonal? Acelerar las negociaciones que permitan reducir las barreras es, por cierto, una parte de la respuesta. Pero para intensificar el comercio se requieren cuatro elementos más: financiamiento, comunicaciones, transporte y bienes para intercambiar.

Respecto al primer punto,[14] la decisión del Banco Interamericano de Desarrollo[15] de iniciar un programa intraregional de financiamiento de las exportaciones de bienes de capital es un primer paso, muy limitado, en la dirección debida.

En cuanto a las comunicaciones, cuando en Europa y Estados Unidos se pueden establecer contactos directos entre cualesquiera puntos de modo casi instantáneo, resultan inconcebibles las dificultades para las comunicaciones entre las capitales latinoamericanas. Las demoras son, a veces, de varios días y las relaciones y comunicaciones son, en general, más fáciles con el mundo exterior que entre puntos claves de dos naciones de América Latina.

Con mayor razón aún la carencia de medios de transporte directos y eficientes entre los diversos países del área hace muy difícil una corriente comercial intensa. Prácticamente, el Continente carece de líneas interiores de transporte y el movimiento de mercaderías entre países limítrofes debe hacerse por la vía marítima, muchas veces dando inmensas vueltas que exigen trasbordos y requieren tiempo y dinero.

Finalmente, es un axioma que se necesita un mayor volumen y variedad de bienes que intercambiar para que pueda prosperar un mercado regional. Ya lo destacó el Comité de los Nueve[16] al señalar la diferencia fundamental entre las condiciones que existían antes del Mercado Común Europeo y antes de la ALALC. En el primer caso, el intenso comercio intraeuropeo permitió la integración inmediata de este comercio mientras, en el caso de los países latinoamericanos asociados, el débil intercambio zonal presente obliga a "mirar el problema de la integración primero como un problema de inversión y después como un problema de comercio. Es necesario encontrar inversiones de interés común que permitan fortalecer el comercio en el área". Los campos de inversión que parecen más propicios para la integración regional, aparte de las vías y medios de transporte y comunicaciones, son actividades tales como la industria siderúrgica, los fertilizantes, los plásticos y la química pesada, así como algunas industrias manufactureras particularmente favorables para procesos de complementación (la industria automotriz es siempre el ejemplo más mencionado).

Los puntos señalados más arriba demuestran la conveniencia de intensificar la integración principalmente sobre la base de países vecinos y complementarios, pues ellos ofrecen mayores posibilidades de mejorar más fácilmente las comunicaciones y el transporte y permiten reducir el número de entidades que deben llegar a acuerdos concretos. Pero, sobre todo, los mismos puntos anteriores muestran que la Alianza para el Progreso podría de verdad hacer una contribución particularmente efectiva al proceso de integración si su política se orien-

[12] Guillermo Klein, **Latin American Integration and the World Economy.**

[13] BID, **Estudio sobre el financiamiento de las exportaciones en América Latina.**

[14] Reconociendo toda la importancia que tienen los mecanismos de pago, los arreglos de compensación multilateral, etc., posiblemente no representan un instrumento tan inmediato para el comercio intrazonal. Un financiamiento amplio de las exportaciones inevitablemente debe conducir a arreglos en estos campos.

[15] Resolución AG - 8/63 aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria de la Asamblea de Gobernadores del BID (Caracas, abril de 1963).

[16] Informe de la Nómina de Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social (1962).

tara a atender, ante todo, aquellas inversiones de infraestructura o de producción que, por satisfacer simultáneamente las necesidades de bienes o servicios de dos o más países, constituyen de hecho un medio concreto de liberalizar la utilización de los factores de producción.

Las observaciones anteriores conducen naturalmente a otros dos aspectos de la cooperación que la Alianza puede prestar a la integración. Uno es la necesidad de establecer las grandes líneas de una planificación regional en cuyo marco se encuadren los programas nacionales de desarrollo. El concepto requiere tal vez de muchos esfuerzos para precisarlo; es posible que inicialmente la planificación no deba ser regional en el sentido de comprender todo el Continente latinoamericano, sino zonal; es decir, abarcar áreas vecinas más definidas que, en función de sus características físicas, históricas, políticas y sociales, permitan un encuadre suficientemente preciso como para que, sin entrar en detalles, signifique sin embargo un neto marco de orientación. Esta posibilidad se precisa o aclara si se agrega la idea de que esta planificación debe concretar soluciones prácticas en aquellos sectores de servicio o producción que mayor interés tengan para la integración zonal. La Alianza para el Progreso debería ciertamente prestar asistencia técnica y financiera para la formulación de estos planes zonales y someterlos después al proceso de evaluación y financiamiento, incluso de preferencia a los propios programas nacionales.

El segundo aspecto es el que se refiere a investigar, estudiar y proyectar obras o industrias de carácter multinacional para satisfacer esta producción de bienes o servicios de integración. La creación de instrumentos apropiados para cumplir esta finalidad debería también ser ayudada por la Alianza para el Progreso como un medio de disponer de los elementos con los cuales se puede materializar un plan zonal o regional. Quizá si el Banco Interamericano de Desarrollo, que parece querer orientarse más definidamente como un Banco de Integración,[17] podría desempeñar entre otras finalidades este papel de promotor de los proyectos de integración entendidos con la finalidad expuesta más arriba.

[17] Felipe Herrera: El Financiamiento de la Integración Latinoamericana, Conferencia en la Universidad de Chile (Mayo, 1963).

Defensa de los precios

La integración de los países subdesarrollados, como ya se dijo, cumple también otros propósitos. Sólo agrupándose les será posible defender su participación en el comercio mundial frente a los grandes bloques de países desarrollados.

Una posición activa y conjunta de América Latina resulta indispensable para defender la estabilidad de los precios de las materias primas de cuya exportación depende en tan alta proporción su economía, y para adoptar medidas que faciliten el acceso de esas mismas exportaciones a los mercados internacionales.

A nadie se le escapa que mientras las economías latinoamericanas dependan en grado decisivo de uno o dos productos de exportación, el complemento de ahorro externo, que será indispensable para mantener un determinado nivel de inversión conforme a un programa de desarrollo, dependerá fundamentalmente de las condiciones de los mercados internacionales respecto a esos productos. Resulta, pues, que la factibilidad de un programa nacional de desarrollo es más función de un conocimiento anticipado de las variaciones que tendrán los ingresos de divisas que del nivel más o menos alto pero siempre inseguro de los precios de las exportaciones.

Un acuerdo en estas materias tiene que ser forzosamente multilateral, tanto porque a él deben concurrir los varios y generalmente poderosos grupos de países que compran las materias primas exportadas por América Latina, como los que producen dichas materias primas. Es evidente que, si no actúan conjuntamente sino en forma separada, los países productores saldrán mal librados en la negociación.

La Carta de Punta del Este reconoce toda la importancia que debe atribuirse a la defensa de los productos básicos de exportación de América Latina.[18]

Los países miembros de la Alianza han establecido ya grupos de estudio, como el que, felizmente, pudo preparar un acuerdo multilateral sobre el café, rubro de primera importancia en el comercio exterior y la vida económica toda de un grupo numeroso de países de este continente. Este acuerdo sólo fue posible gracias al apoyo decidido que le prestó el país ma-

[18] Título Cuarto.

yor importador. También se está dando especial atención a la posibilidad de crear un mecanismo financiero compensatorio que permita reducir las fluctuaciones de los ingresos anuales de divisas por concepto de exportaciones de productos básicos, sobre una base internacional o hemisférica. En este último caso, con seguridad, la Alianza debería jugar un papel proponderante dentro de este mecanismo compensatorio. Cabría advertir que en la medida en que no sólo los gobiernos sino los empresarios y los trabajadores debidamente representados participaran en las negociaciones internacionales multilaterales sobre acuerdos de este tipo y, desde luego, en la medida en que tales convenios se generalizaran como aplicación de la Alianza, ésta pasaría rápidamente a tomar cuerpo y sentido real para las masas latinoamericanas que aún la sienten como algo ajeno y distante. Una defensa eficaz de los precios de las materias primas gracias a su estabilización y mediante una acción concertada de los países productores —no sólo de los exportadores— tendría, a más de las consecuencias económicas señaladas, una repercusión psicológica y política de incalculable envergadura.

América Latina necesita encontrar posibilidades de exportación no sólo para sus materias primas sino también para sus productos semimanufacturados y manufacturados. Este es un hecho hoy día reconocido por eminentes estadistas y economistas de los países desarrollados. Para negociar estas posibilidades de exportación necesita presentarse unida como sería de desear que se presentara a la próxima Conferencia Mundial de Comercio. En estas materias, la ayuda de la Alianza para el Progreso no puede concretarse tan directamente, salvo en cuanto a obtener de Estados Unidos, cuya influencia en el mundo desarrollado es considerable, que actúe de modo tal que haga que ese mundo adopte una posición que realmente permita abrir sus mercados a la producción industrial latinoamericana.

El papel de Estados Unidos

Lo dicho corresponde a los principales aspectos en los cuales la Alianza para el Progreso podría prestar una cooperación efectiva en la integración de las economías latinoamericanas. Pero es interesante también examinar cuál podría ser la colaboración que podría obtenerse directamente de los bloques desarrollados del mundo occidental, Estados Unidos y Europa, aparte de la acción positiva que significaría una actitud más favorable al comercio exterior del área. Es indudable que así como las disposiciones del Tratado de Roma afectan directamente los intereses de los países latinoamericanos, el establecimiento de una tarifa de protección uniforme hacia las importaciones de fuera del continente latino y un trato preferencial para los bienes producidos dentro del área integrada afectarán los intereses exportadores de los grandes bloques desarrollados. Por lo tanto, la actitud de estos bloques hacia el proceso integrador latinoamericano no puede ser indiferente.

Estados Unidos es socio dentro del programa cooperativo de la Alianza para el Progreso. Esta reconoce en la Carta de Punta del Este la importancia vital de la integración como instrumento efectivo del desarrollo de los países latinoamericanos. Por tanto, se puede concluir que la actitud de Estados Unidos dentro de la Alianza es favorable a la integración, contrariamente a lo que fue o pareció ser su posición tradicional hasta hace algunos años atrás. Es más, tal vez el primer paso en esta dirección, si se piensa que el BID es un instrumento de financiamiento del desarrollo latinoamericano, deba ser la participación activa de Estados Unidos dentro de ese Banco, que indudablemente, por la fuerza de las circunstancias o por decisiones de política, deberá tener un papel cada vez más importante en el proceso integrador.

Pero ¿qué más podría esperarse de Estados Unidos aparte de lo que pueda hacer en favor de la integración dentro de la Alianza? Más de alguna vez se han hecho proposiciones para un mercado común hemisférico [19] que incluya América Latina y Estados Unidos y tal vez Canadá. Sin embargo, el problema parece no haber sido nunca examinado con la debida seriedad; posiblemente porque su planteamiento es demasiado prematuro, por lo menos en cuanto se refiere a un verdadero mercado común o a una unión aduanera más o menos generalizada.

En efecto, no parece concebible un mercado común entre dos grandes bloques si no existe una relativa igualdad entre ellos. La CEE no ha querido o no ha podido negociar con Esta-

[19] Nelson Rockefeller: Discurso en el Club Republicano de Nueva York, julio de 1960.
Clarence D. Martin: Subsecretario de Comercio, Discurso de septiembre, 1961.

dos Unidos mientras entre ambos bloques ha existido una gran desigualdad. Aún hoy día, la CEE, sin la participación de Gran Bretaña, difícilmente podría avanzar en la Asociación Atlántica.

Más todavía, la asociación entre un grupo altamente desarrollado y un bloque subdesarrollado sobre la base de una integración parece contraria a la naturaleza misma del subdesarrollo. En efecto, en un país o área subdesarrollados, casi por definición se puede asegurar que existe un subempleo de los recursos disponibles y, por lo tanto, el uso de los recursos no se plantea en términos del uso más eficiente que es requisito esencial en una economía de pleno empleo. En otros términos, es preferible el aprovechamiento de determinados recursos ociosos aunque sea en una actividad de baja eficiencia que dejarlos completamente ociosos. Estas producciones de baja eficiencia, necesarias para el país subdesarrollado, no podrían estar en condiciones de competencia y, por lo tanto, no podrían subsistir frente a la producción eficiente de una economía asociada de pleno empleo.

En otras palabras, no parece posible imaginar en este momento una asociación económica entre ALALC y los Estados Unidos ni siquiera en los términos restringidos y limitados del Tratado de Montevideo. Sin embargo, es concebible que Estados Unidos, como país —no como socio de la Alianza— pueda ofrecer una cooperación cierta a la integración.

Esta cooperación podría tomar diversas formas, desde las posibilidades de ofrecer mercados sobre bases estables para determinadas producciones de América Latina con preferencia a otras áreas, hasta franquicias especiales definidas en cuanto a crédito, tributación y mercado de valores para proyectos de inversión en América Latina que favorezcan la integración. Sería concebible que en esta etapa de la integración se aceptara la participación de Estados Unidos dentro de la ALALC como asociado o, por lo menos, como observador, recordando los beneficios que tal participación tuvo en los primeros años de la OECE para el restablecimiento de la economía europea. En tal situación sería posible esperar la cooperación de Estados Unidos en la solución de los múltiples problemas que se le plantearán a la Asociación de Libre Comercio si se desea acelerar el proceso integrador hasta un ritmo más de acuerdo con las necesidades del momento. No hay duda de que tal aceleración producirá perjuicios iniciales en ciertos sectores de determinados países. Sería preciso compensar estos perjuicios con la cooperación de todos los países interesados, de Estados Unidos y de la Alianza para el Progreso.

El aporte europeo

En cuanto a Europa, su colaboración en la integración ha quedado de cierta manera esbozada en lo dicho anteriormente. Pero Europa no es socio activo de la Alianza.

Los latinoamericanos observan con ansioso interés el cambio de actitud de Europa frente a los problemas que les conciernen y afectan. Por primera vez en muchos años Europa parece reconocer que, a más de su vinculación cultural y sus intereses comerciales, existe en este continente un problema de orden político que la afecta profundamente.

De parte de los países latinoamericanos existe, a la vez, el deseo, la esperanza y, más aun, la urgente necesidad de que Europa participe en forma más activa y sustancial en la solución de los problemas que les plantea el subdesarrollo. Por su tradición y cultura actual, América Latina es la región del vasto mundo subdesarrollado que se encuentra más cerca de Europa. Aun más, el fin de la política económica y social que se ha propuesto establecer mediante la Alianza para el Progreso es crear una sociedad humana que pueda vincularse estrechamente al mundo occidental al cual cree pertenecer.

Resulta así que la participación de Europa en esta tarea no puede ser solamente un esfuerzo de asistencia técnica y financiera sino la expresión y el símbolo de una acción multilateral que, algún día, puede llevar al establecimiento de una verdadera comunidad internacional.

América Latina tiene derecho a esperar que Europa participe en los esfuerzos de la Alianza para marcar así el carácter de esfuerzo multinacional y cooperativo que ella tiene. Pero, en la misma medida en que los países latinoamericanos no sean capaces de llevar a cabo la revolución pacífica que es la Alianza y, paralelamente, no comprendan que esta revolución es inseparable de un esfuerzo supranacional latinoamericano, la indispensable Europa se desinteresará de nosotros.

La necesidad de la integración económica latinoamericana no está hoy en discusión. Como decía el Papa Juan XXIII "la economía de unas naciones se entrelaza cada vez más con la economía de otras: los planes económicos nacionales gradualmente se van asociando de modo que, de todos ellos unidos, resulta una especie de economía universal; finalmente el progreso social, el orden, la seguridad y la tranquilidad de todas las naciones guardan estrecha relación entre sí".

"Esto supuesto se echa de ver que cada Estado, independientemente de los demás, no puede atender como conviene a su propio provecho, ni puede adquirir plenamente la perfección debida porque la creciente prosperidad de un Estado es en parte efecto y en parte causa de la creciente prosperidad de todos los demás".[20]

La urgencia de esta integración está presionando cada vez con mayor intensidad sobre los hombres responsables del Continente. La forma de las decisiones políticas imaginativas que es necesario tomar, no están, con todo, cristalizadas aún. Sin embargo, uno de los instrumentos que podría ser utilizado con mayor eficacia dentro de las ideas esbozadas, es la Alianza para el Progreso.

---

[20] Juan XXIII, **Pacem in Terris.**

El Centro para el Desarrollo Económico Social de América Latina —DESAL— ha publicado una síntesis de su estudio crítico

"La Alianza para el Progreso y el desarrollo Social de América Latina"

Edición manual de 109 páginas

Contiene un glosario, anexos y cuadros sinópticos.

Precio de Venta: E° 1.50

Pedidos: Editorial Herder:
Agustinas 1161, Loc. 5

Editorial del Pacífico:
Ahumada 57

Revista Mensaje:
Alameda 1801

Integración de las reformas

Necesidad y contenido de la planificación

Sergio Molina
y Edgardo Boeninger

Las condiciones en que se han de desarrollar los países menos avanzados difieren mucho de las que imperaban durante el desarrollo económico-social de los pueblos que llamamos hoy día avanzados. La industrialización, los medios modernos de comunicación, el acceso de las masas a la educación, una nueva conciencia social son algunos factores —entre otros muchos— que hacen en nuestros días más complejo el proceso del desarrollo. Los autores de este artículo —Sergio Molina S., Director del Presupuesto y Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de Chile, y Edgardo Boeninger K., Asesor económico de la Oficina del Presupuesto y Profesor de Política Fiscal en la misma Universidad— analizan el papel que juega la planificación como instrumento indispensable para integrar armónicamente las reformas exigidas por un plan de desarrollo social y económico.

La preocupación por el desarrollo

Uno de los fenómenos más sobresalientes de este siglo es el paulatino pero decidido despertar del vasto mundo de los países denominados "subdesarrollados". Se multiplican las reuniones de políticos y expertos, se crean organismos de carácter nacional e internacional, se abren paso nuevas teorías en lo económico y social dinamizadas por las consignas de evolución o de revolución. En una palabra, el desarrollo social y económico preocupa en la actualidad no sólo a los países pobres sino también a los más ricos.

Los economistas han podido señalar cada vez con mayor precisión el ancho foso que separa a los países más avanzados de aquellos que están en proceso de desarrollo. Estas investigaciones han permitido percatarse de la realidad a los más ilustrados; pero, lo que es más importante, los avances experimentados por los medios de difusión y comunicaciones han llevado la conciencia de las desigualdades a todos los medios sociales.

Sin recurrir a refinamientos técnicos para comprobarlo, es patente el hecho de que unos países se han desarrollado y ofrecen amplias oportunidades de bienestar a sus poblaciones, mientras otros se debaten en el estancamiento y la pobreza. Más aún, si se perpetúan las condiciones históricas en que los grupos de países se han venido desarrollando, se mantendrá la tendencia a aumentar la distancia entre los más ricos y los más pobres.

Contrastes entre desarrollo del pasado y del presente

Algunos se preguntarán por qué los países menos desarrollados no usan la experiencia de los que hoy se encuentran en una etapa más avanzada y que en el pasado tuvieron que superar situaciones similares a las nuestras. La respuesta es que nos enfrentamos a problemas y condiciones muy diferentes a las del pasado; por ello, las recetas que dieron por resultado un crecimiento espectacular de ciertas áreas, hoy no son aplicables debido a una diversidad de razones que trataremos de resumir.

Dos hechos de tipo socio-político han creado la simultaneidad en el desarrollo económico y social. Por una parte, los adelantos de la era moderna han permitido la fácil y rápida comunicación entre pueblos diferentes y, con mayor razón, dentro de una misma comunidad. Esto ha despertado en las grandes masas el deseo de disfrutar de los adelantos que la tecnología y la civilización han puesto a disposición de algunos pueblos o de ciertos grupos dentro de una comunidad; pero al no traducirse en un progreso real equivalente, ese deseo ha traído como consecuencia lo que algunos han llamado tan acertadamente la "revolución de las aspiraciones insatisfechas". Evidentemente, el fenómeno señalado no se hizo presente con la misma intensidad, en la época de la iniciación del proceso de desarrollo de los países altamente industrializados.

Por otra parte, el mismo proceso de industrialización de los países que hoy se encuentran en un estado avanzado de desarrollo, el crecimiento de las ciudades, el surgimiento de un sentido de clases sociales, el advenimiento de grupos populares al poder político, la creación de gremios poderosos y organizados han contribuído a que los sistemas democráticos se nieguen a aceptar las condiciones que caracterizaron el desarrollo de esos países, en que una cuota importante del esfuerzo recavó sobre el sector de los trabajadores, que no estaban organizados y a los cuales no se daban las protecciones sociales que hoy nos parecen elementales.

Estos hechos han tenido claras repercusiones económicas, ya que ha sido necesario distraer una cuota importante de recursos para el desarrollo social. Al mismo tiempo, los nuevos hábitos de consumo han impedido destinar al ahorro la proporción adecuada del ingreso nacional para lograr un desarrollo económico más acelerado.

Otra diferencia fundamental en las condiciones que imperaron en el desarrollo del pasado y del presente es la dificultad con que hoy se enfrenta la expansión de nuestras economías debido a sus mercados estrechos y al estrangulamiento de su comercio exterior. Estos fenómenos no se presentaron en el pasado por la existencia de las colonias, como fue el caso de los países europeos, o el surgimiento de países continentes como los Estados Unidos y Rusia.

Es un hecho ampliamente reconocido que uno de los factores determinantes del lento crecimiento de los países en desarrollo es su dependencia del comercio exterior. En efecto, exportadores de una o dos materias primas, estos países dependen de la importación para satisfacer necesidades esenciales de consumo, de abastecimiento de materias primas industriales indispensables y especialmente de los bienes de capital que se requieren para su progreso.

Los países industriales en sus primeras etapas de desarrollo contaron con el apoyo colonial para superar los obstáculos de su comercio exterior y siguen contando en la actualidad con los países subdesarrollados, a quienes venden sus manufacturas a cambio de las materias primas que necesitan para producirlas.

Esta evolución trajo consigo la especialización internacional, ya que lógicamente el progreso tiende a concentrarse en aquellos países en que la aplicación de las técnicas más avanzadas, con incorporación de trabajo especializado y abundante capital, permiten obtener una producción industrial de valor muy superior al de los bienes primarios originales.

La tendencia natural a distanciarse los precios de los productos más elaborados del de las materias primas acrecienta, pues, la diferencia entre los países que avanzaron primero por el camino del desarrollo y los que hoy lo emprenden o están a mitad del camino.

Finalmente, otros dos hechos merecen también tomarse en consideración. Nos referimos a la movilidad del capital y de la mano de obra y a la técnica y el volumen de capital que implica la producción en masa.

La afluencia de capitales y de mano de obra

con el "know how", fue básica para el desarrollo de los Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelandia. Pero este fenómeno no ha vuelto a producirse en forma significativa, salvo en raras excepciones, como un elemento vital en el avance del mundo subdesarrollado. Asimismo, para lograr impulsar el desarrollo, se requiere en la actualidad la utilización de técnicas y el empleo de grandes capitales en equipos y maquinarias que corresponden a la etapa actual de desarrollo de los países más avanzados y no a la que ellos emplearon cuando pasaron por etapas parecidas a las en que nosotros nos encontramos hoy día.

Esto implica una relación entre la densidad de capital y la ocupación de mano de obra, que no es la más adecuada si se considera la disponibilidad relativa de estos factores en los países en desarrollo. A nuestro juicio, estos países difícilmente escaparán al desequilibrio que les provoca la utilización de dichos adelantos tecnológicos.

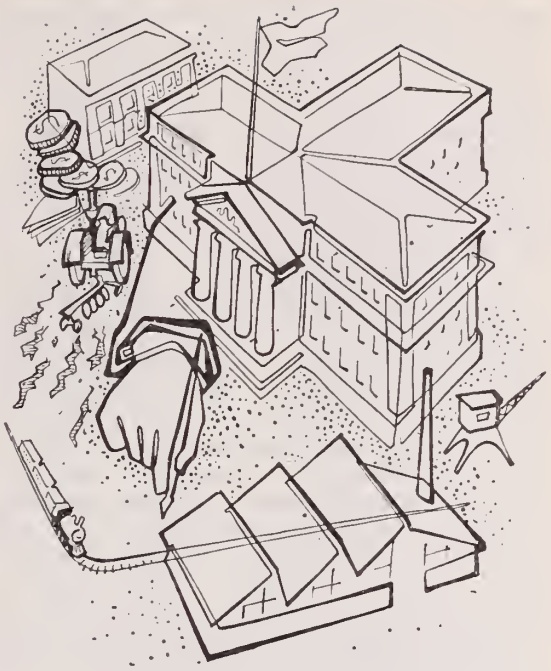
Todo lo anterior indica que las condiciones que se deben enfrentar en la actualidad para salir del estado de subdesarrollo son bastante diferentes a las que se presentaban en el pasado.

A lo dicho, cabría agregar otros factores limitantes, comunes a muchos de los países en proceso de desarrollo, como son la rigidez en la oferta de productos agrícolas, originada en una mala distribución de la propiedad y en la lenta asimilación de los adelantos tecnológicos en el agro, y la desigual distribución del ingreso que acentúa la estrechez de los mercados y determina la falta de movilidad social, que se refleja en la desigualdad de oportunidades que la comunidad ofrece a los distintos individuos que la forman.

La estrecha relación de causa a efecto que existe entre todos los factores señalados y el lento crecimiento de los países subdesarrollados conducen al círculo vicioso de la pobreza.

La búsqueda de nuevas soluciones

Los pueblos que se encuentran atrapados en este círculo vicioso se rebelan, cada vez con mayor violencia, contra una situación que aparece injusta. Se ha formado la clara conciencia de que en nuestros países no se repetirá el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, que permitió a otras naciones desprenderse del estagnamiento y avanzar por el promisorio camino del desarrollo y el bienestar creciente de sus pueblos.



La constatación de este hecho llevó a estos países a buscar en el intervencionismo estatal la solución de los problemas inmediatos para los cuales la opinión pública reclamaba soluciones urgentes. El carácter específico y muchas veces aislado de este intervencionismo explica por qué haya resultado con frecuencia inorgánico, esporádico y muchas veces contradictorio.

La experiencia ha sido costosa y hasta desalentadora, pero el camino recorrido ha permitido constatar la complejidad, diversidad y estrecha inter-relación que existe entre las distintas decisiones económicas y lo que es más importante, ha llevado al convencimiento de la necesidad de tomar estas decisiones en forma coherente y simultánea, es decir a planificar.

La planificación

No ha sido fácil introducir el concepto de planificación; algunos sectores lo han resistido tenazmente creyendo ver en la planificación un instrumento antidemocrático. Afortu-

nadamente estos prejuicios ya son el "privilegio" de unos pocos. Pero si bien se ha aceptado la necesidad de contar con un plan —definido como un conjunto de objetivos compatibles entre sí y que han de ser realizados en el tiempo— falta aún algo muy importante: la aceptación del contenido vital de la planificación que consiste en los cambios de estructura indispensables para el cumplimiento de los objetivos que el programa establece.

El plan, así definido, es la culminación de una compleja labor de elaboración, y el punto de partida de una nueva etapa que tiene por finalidad procurar el cumplimiento, dentro del plazo estipulado, de las metas en él contenidas. Posteriormente, será necesario comparar los logros efectivos con los objetivos propuestos en el plan, con el fin de determinar las nuevas metas que han de ser cumplidas en el período siguiente. Debe, pues, entenderse por planificación, con mayor propiedad, un proceso continuo en que a la fase de formulación de los objetivos siguen etapas de ejecución, evaluación, revisión del plan original y formulación de nuevas metas a la luz de la experiencia anterior y de los cambios en las circunstancias. Los elementos constitutivos de las etapas enumeradas definen lo que podemos denominar el contenido de la planificación.

A. *Requisitos previos*

Un análisis más específico del proceso señalado permite distinguir, en primer término, un conjunto de requisitos previos a la determinación de los objetivos.

En párrafos anteriores se ha hecho referencia a la existencia de condiciones socio-políticas y económicas que impiden el desarrollo espontáneo en base al libre juego de las fuerzas del mercado.

Definir esta realidad para cada comunidad particular es la primera tarea por cumplir, lo que significa realizar un análisis histórico que permita apreciar la evolución experimentada por las principales variables del sistema en términos cuantitativos y cualitativos y elaborar hipótesis que expliquen su comportamiento. Objeto principal de la investigación es la estructura social, política e institucional del país, cuyo conocimiento es fundamental para cualquier esfuerzo de interpretación. Estos estudios, que podrán ser tanto más completos cuanto más desarrolladas se encuentren las estadísticas, constituyen al mismo tiempo un verdadero "inventario de necesidades", al precisar algunos indicadores del nivel de vida, como ser, el ingreso nacional, el grado de escolaridad, las condiciones de salud y de vivienda y la dieta alimenticia.

En segundo lugar se requiere un inventario de los recursos efectivos o potencialmente disponibles y del grado y forma de su utilización en el presente. Los antecedentes pertinentes se refieren tanto a los recursos naturales como al capital y al factor humano, precisado éste en términos de volumen y características de la población. Cabe advertir que, a menudo, no se dispone inicialmente de datos completos en esta materia. Esto implica, por una parte, que en su primera elaboración el plan deberá basarse en estimaciones menos exactas y detalladas; e impone, por otra, la obligación de dar prioridad a las investigaciones básicas más urgentes.

El conocimiento de las tendencias del pasado y de las condiciones del presente permite realizar el diagnóstico de la situación y, además, pronosticar la evolución futura en el supuesto de que los acontecimientos ocurran sin una intervención deliberada que modifique las citadas tendencias y condiciones.

B. *Determinación de los objetivos*

La etapa siguiente del proceso, la de programación propiamente tal, consiste en la determinación de los objetivos. Esta se hace tomando como base los objetivos generales de la comunidad —expresados en términos cualitativos tales como mejoría del nivel de vida o mayor equidad— y con el conocimiento de los antecedentes suministrados por el diagnóstico, aplicando, a su vez, técnicas específicas entre las que cabe mencionar el modelo de programación o marco conceptual de inter-relaciones básicas de las principales variables. Se entiende que tal cosa implica precisar metas cuantitativas físicas y financieras que han de ser realizadas en un determinado período de tiempo, tanto en lo que respecta a las variables generales como a los distintos sectores de actividad económica y social, procurando integrar al proceso la totalidad de los objetivos significativos de la comunidad.

Es así como se proyectarán determinadas

tasas de crecimiento para ingreso y producto nacional, volumen de empleo, consumo, ahorro e inversión y volumen de exportación. Asimismo, se contemplará una cierta redistribución del ingreso que puede expresarse en base a variaciones esperadas de la proporción en que se distribuye el ingreso nacional entre los distintos grupos sociales. Además de las metas globales señaladas, el plan incluirá objetivos sectoriales de producción e inversión y precisará las mejorías que se debe conseguir en los diversos campos como ser nutrición (en calorías por habitante), salud (en base a los índices generales y específicos de mortalidad y morbilidad) y educación (en años de escolaridad por habitante, tasa de analfabetismo, y formación de mano de obra especializada, técnica y profesional). El plan adquiere especial precisión en lo que respecta a la inversión pública, cuyos programas y proyectos suelen quedar detalladamente especificados.

La enumeración anterior demuestra, por una parte, la gran complejidad que reviste la tarea de lograr un progreso armónico y equilibrado en todos los frentes; por otra, nos hace ver que —a diferencia de la etapa de diagnóstico que es de naturaleza fundamentalmente técnica— el proceso de determinación de metas requiere que se tomen decisiones políticas que implican juicios de valor para elegir, entre combinaciones alternativas de objetivos que resultan factibles de acuerdo con el análisis técnico, aquella que es preferida por la comunidad. Así por ejemplo, cuanto mayor sea el ritmo anual de crecimiento del ingreso que se desee obtener en el período abarcado por el plan, más modesto tendrá que ser el aumento inmediato del nivel de vida en términos de consumo. Del mismo modo, se puede materializar una mayor o menor redistribución del ingreso, ajustando la estructura futura de la producción a la demanda prevista para los distintos bienes y servicios, cuya composición dependerá de la distribución del ingreso que se proyecte.

Los ejemplos citados dejan en claro que la determinación de objetivos pone de relieve los elementos de conflicto, en que los distintos grupos sociales adoptan posiciones antagónicas frente a problemas específicos. Pero en este hecho, precisamente, reside uno de los méritos de la planificación. El que dichos conflictos se mantengan ocultos no logrará evitar que repercutan en la conducta social. En cambio, al hacerse explícitos, es posible realizar conscientemente el esfuerzo de aunar criterios en torno a soluciones armónicas.

Otra característica destacada del proceso es la interdependencia de los distintos sectores, lo que obliga a considerar las metas en un conjunto integrado. Piénsese, por ejemplo, en que la dieta alimenticia que se quiere alcanzar implicará una cierta disponibilidad de productos agrícolas específicos. Por otra parte, el volumen proyectado de exportaciones será factor determinante de la inversión que es posible materializar en términos de equipo importado.

En suma, para que el plan sea realista, los objetivos fijados deben ser técnicamente compatibles entre sí y con los recursos disponibles, y contar con el respaldo político de grupos mayoritarios de la comunidad.

Es necesario recalcar que un sistema de planificación democrática no pretende imponer todas las decisiones en base a órdenes emanadas de la dirección central del Poder Ejecutivo. En primer término, el proceso se concibe como un esfuerzo conjunto en que participan todos los sectores de la comunidad. Por otra parte, existe una diferencia cualitativa importante entre las metas que, de acuerdo al programa, debe lograr el sector público, que son obligatorias y tienen carácter de mandato, y las que aparecen como responsabilidad del sector privado al que se propone conducir a su complemento por medio de los mecanismos de persuasión que la comunidad estime legítimos. En otros términos, planificar no significa reducir necesariamente la importancia relativa del sector privado, sino dar a éste un marco de referencia más racional y explícito para sus decisiones. Los objetivos que ha de cumplir el sector público serán precisados e indicados con mayor detalle que los que competen a la actividad particular, la que conserva así un grado considerable de libertad y se beneficia con los antecedentes y proyecciones que el plan pone a su disposición. Lo esencial es que la comunidad, con el fin de aclarar las reglas del juego, defina la naturaleza y alcance de los instrumentos que el Estado puede utilizar para hacer frente a una conducta privada que sea incompatible con los fines del desarrollo social y económico.

C. *La selección de medios y las políticas necesarias para lograr los fines propuestos*

Elegir los medios destinados a asegurar el cumplimiento de las metas implica, en primer término, usar los recursos disponibles con la mayor eficacia. En definitiva, la planificación es necesaria a causa de la escasez de los recursos, por lo que cobra vigencia especial la necesidad de una utilización más plena y eficiente de los mismos, y de fijar prioridades claras para su asignación a las distintas funciones por cumplir.

La determinación de metas y recursos no asegura, sin embargo, el cumplimiento automático de aquéllas. Porque en una economía mixta de naturaleza democrática el Estado no ejerce sino una influencia limitada sobre la actividad del sector privado, limitándose a conseguir la orientación y canalización deseada de los recursos en base a un conjunto de medidas que dejan al empresario consumidor un apreciable margen de libertad de decisión.

Además, si se piensa, por ejemplo, que el sector público para llevar a cabo sus programas requiere un determinado volumen de recursos financieros, que deberá captar en gran medida por la vía tributaria, y que pueden serle negados por decisión de los mecanismos políticos, se deduce que el hecho es, asimismo, válido en lo que respecta al sector público.

En efecto, la diferencia entre las metas consultadas en el plan y las magnitudes que para las mismas variables se desprenden de la proyección realizada en la etapa del diagnóstico, da la medida en que la acción deliberada del Estado debe modificar las tendencias y condiciones del presente para que la realización del futuro corresponda a las metas contenidas en el plan, antes que a las previsiones del pronóstico.

Cuanto más amplia sea la divergencia entre estas alternativas, mayor vigencia cobra el concepto de que las metas propuestas en el plan carecen de vida mientras no se hagan explícitas las políticas requeridas para su efectiva materialización y en tanto que la comunidad no manifieste la voluntad de aplicar dichas políticas con firmeza y oportunidad.

En ausencia de estas condiciones, la formulación de un plan de desarrollo se convierte en un mero ejercicio intelectual, que da como resultado un conjunto de cifras y relaciones aritméticas enteramente divorciadas de la realidad.

En la experiencia de América Latina la planificación ha sido a menudo una farsa; ha habido una adhesión formal reiterada a un concepto definido con extrema vaguedad y generalidad sin reconocer, ni menos aceptar, las implicancias de un plan en término de las decisiones requeridas para poderlo llevar a cabo.

La oposición a la planificación no se manifiesta, pues, en objeciones a las metas consultadas en los planes —las que, en general, cuentan con un sólido respaldo oficial y político— sino que se traduce en la resistencia a aplicar las políticas requeridas, con lo cual hacen estéril todo esfuerzo realizado.

Este problema subsistirá mientras las decisiones de política, ya sea deliberadamente o por falta de comprensión del problema, se tomen sin considerar su relación con los objetivos del plan. Utilizar dichos instrumentos en esa forma implica realizar acciones que en gran medida serán contradictorias entre sí y con el plan, constituyendo, por desgracia, un mecanismo efectivo de decisión de gravitación mayor que los propósitos enunciados en el programa.

Estas consideraciones no hacen sino reflejar la especial trascendencia de un problema cuyos aspectos técnicos son de suyo complejos.

En el campo económico, por ejemplo, es necesario coordinar las medidas monetarias, crediticias, fiscales, cambiarias y de comercio exterior con políticas de precios, de remuneraciones y otras a fin de obtener un conjunto de políticas compatibles entre sí y con las metas del programa, tanto en lo que respecta a sus efectos directos como indirectos.

Dicho de otra manera, la posibilidad de cumplir las metas del plan está condicionada a la eficacia de las políticas que puedan utilizarse para movilizar efectivamente los recursos hacia el logro de los fines propuestos.

La selección de políticas implica también una elección entre alternativas, estando la decisión condicionada tanto por los méritos técnicos de cada instrumento específico, como por la distribución del poder político y demás aspectos de la realidad social e institucional. En efecto, adoptar una política implica limitar, en alguna medida, la libertad irrestricta de empresarios y consumidores. La naturaleza

e intensidad de esa limitación dependerá de los factores antes señalados y condicionará, a su vez, la posibilidad de fijar metas más o menos ambiciosas.

D. *Mecanismos para la formulación y ejecución del plan*

En primer término debe destacarse que se han logrado avances sustanciales que permiten conocer más claramente las inter-relaciones entre las distintas variables socio-políticas y económicas, y que se han desarrollado un conjunto de técnicas que facilitan la cuantificación de las metas, el control de la ejecución y la evaluación de los resultados. Los métodos de contabilidad social, las estadísticas en general, la técnica presupuestaria y la evaluación de proyectos de inversión son algunos de los instrumentos básicos que han permitido perfeccionar gradualmente las diversas etapas del proceso de planificación, incluyendo en éstas, además de las ya señaladas de formulación y ejecución, el control y evaluación de los resultados que ha de permitir revisar el plan original.

Inevitablemente, se producirán discrepancias entre las metas propuestas y la realidad, tanto por la necesaria imprecisión del proceso técnico en sí mismo, sujeto a errores de previsión de distinta naturaleza, como a la falta de una acción oportuna y efectiva. Es necesario, en consecuencia, un constante ajuste de las metas en respuesta a las circunstancias cambiantes de la realidad.

Los organismos que forman la Administración Pública son los que asumen la responsabilidad de realizar los objetivos directamente encomendados al Estado y de formular las políticas destinadas a inducir al sector privado a cumplir con las metas que se le han fijado.

Entre los mecanismos de la Administración reviste especial importancia el Presupuesto, expresión del programa de acción anual del Gobierno, que debe ser a la vez el mecanismo de operación del plan, o sea, el instrumento mediante el cual el programa se convierte en acción. Por otra parte, las informaciones deducidas de la ejecución del Presupuesto y los demás antecedentes y estadísticas suministradas por las entidades públicas constituyen el material básico para la formulación y revisión de los planos. Es fácil comprender entonces que el funcionamento eficaz dc la Administración es condición esencial para el éxito del proceso de planificación, requisito que, en general, está lejos de ser cumplido en América Latina. De ahí la importancia y urgencia de realizar la reforma administrativa.

E. *La planificación y las reformas*

El análisis del contraste entre tendencia natural y plan, entre la realidad presente y las condiciones requeridas para alcanzar las metas fijadas, demuestra que las políticas necesarias exigen en muchos casos un cambio profundo de la estructura existente, lo que implica la realización de *reformas* de distinta naturaleza que son reclamadas con clamor creciente, derivado de una conciencia clara de que constituyen un prerrequisito para la aplicación de un plan de desarrollo social y económico. En consecuencia, las reformas forman parte del proceso de planificación.

A vía de ejemplo podría señalarse que uno de los objetivos vitales de un plan, en cualquier país de América Latina, es conseguir una elevación significativa del nivel de ahorro. Para esto se requiere aumentar tanto el ahorro público como privado, recurriendo, con tal fin, a los métodos directos de captación y a los sistemas de incentivos que están al alcance del Estado. La magnitud de esta tarea implica la realización previa de una reforma fiscal, que induzca y obligue a un cambio sustancial en la conducta del sector privado.

Asimismo, en el campo educacional, el programa pondrá énfasis en la elevación rápida del nivel básico de instrucción, en la formación de técnicos de distinto nivel y especialidad en la cantidad y calidad previstas en el programa y en el desarrollo de una nueva escala de valores sociales en relación con las aspiraciones educacionales, lo que supone un cambio profundo en la orientación del sistema educacional. De ahí la necesidad de la reforma de la educación.

Una modificación sustancial en la distribución del ingreso supone también una alteración importante de las tendencias del pasado. Su realización requiere tanto la reforma fiscal, como la reforma educacional y la reforma agraria, con el fin de poder utilizar el sistema tributario como herramienta redistributiva, dar a los individuos una mayor igualdad de opor-

tunidades en base a un acceso efectivo a la educación y modificar la distribución de la riqueza por medio de un cambio en la tenencia de la tierra.

La reforma agraria, como es sabido, tiene, por su parte, objetivos múltiples orientados tanto a crear las condiciones para un aumento de la productividad agrícola, como a lograr un cambio en la estructura social y en la distribución del ingreso.

La exposición anterior deja en claro, por último, que es imprescindible conseguir el funcionamiento eficaz, integrado al sistema de planificación, de los mecanismos que utiliza la comunidad para la toma de decisiones que se traducen en la aplicación de políticas. Se necesita, en consecuencia, realizar la reforma política.

El avance lento e insuficiente de las reformas es una prueba palpable de que en la resistencia al cambio reside el obstáculo más importante a la aplicación efectiva de la planificación en los países de América Latina. Como, por otra parte, la planificación es, en síntesis, la integración de las reformas, dicha resistencia se traduce en el incumplimiento de las metas que establecen los planes de desarrollo.

Las dificultades que enfrenta la planificación a nivel nacional muestran, además, cuán formidable es la tarea, aún no iniciada, de coordinar los planes nacionales para conseguir el desarrollo integral de América Latina.

El problema se plantea, en consecuencia, como una labor simultáneamente de planificación nacional y regional, responsabilidad urgente a que debe hacer frente nuestra generación para romper el círculo vicioso de la pobreza.

Estructura democrática de la planificación

Ernesto Schiffelbein

Luego de definir los diversos sentidos de la palabra "planificación", el autor —subdirector de la Oficina de Planificación de la Corporación de Fomento— analiza las tres etapas de su proceso: definición de las metas y determinación de las prioridades que se debe acordar a cada una de ellas, racionalización funcional o elaboración de un programa coherente, elección y realización de dicho programa.

Se trata, en seguida, de determinar quiénes serán los agentes de esta planificación entendida en su sentido amplio. Por referirse ella al Bien Común de la sociedad, será la misma sociedad la que en último término deberá asumir esta responsabilidad. De hecho, el Estado, principio de cohesión de la sociedad y supremo administrador del Bien Común, se hará cargo de ella. Pero en el ejercicio de su autoridad el Estado debe siempre tener en cuenta el principio de subsidiariedad. Todo el problema está en cómo respetar la necesaria libertad de los individuos. La solución consistirá una vez más en la promoción efectiva de los organismos de base y cuerpos intermedios.

Termina el autor con una aplicación coyuntural de estos principios a la situación actual de América Latina.

La existencia de numerosas acepciones de la palabra *planificación,* en cada uno de los campos del actuar humano, y los múltiples sentidos en que se usa el término *democracia* obligan a aclarar primero los elementos esenciales de ambos conceptos. Una vez precisados éstos, se pueden abordar las relaciones entre planificación y democracia y los problemas que de ellas se generan, para intentar finalmente responder al problema indicado en el título de este artículo.

I. Planificación como técnica

Si se quiere hablar de planificación en su sentido restringido de técnica[1] se debe hacerlo en relación a los elementos de ésta: metas, objetivos o fines; medios, objetos o recursos; y agentes con sus papeles respectivos. La planificación, en el sentido técnico de la palabra, se ubica exclusivamente en el juego funcional de medios y metas, y en ese sentido hasta los agentes se consideran como recursos humanos.

No preocupa por el momento el saber cómo se determina el objetivo. Pero como en lo tecnológico las exigencias se derivan del fin que se elige, el punto de partida de la planificación es un conjunto de metas ya definidas por otra entidad. Se debe además conocer los medios con que se cuenta, es decir, inventariarlos. Es necesario destacar que esta investigación de los recursos no se lleva a cabo por un afán puramente científico, gratuito, sino que se realiza en función de las metas predefinidas, buscando, en un segundo momento, racionalizar el juego entre recursos y metas de acuerdo al criterio técnico de eficiencia.

1 En el artículo "Doctrina, Ideología y Política", de Roger Vekemans S. J., *Mensaje,* N.o 120, Julio de 1963, pág. 310-311, se define y comenta esta disciplina.

Se dice que hay funcionalidad, por la referencia que el medio tiene al fin; y que hay eficiencia si el medio realmente alcanza el fin que en este caso es un bien. La racionalidad [2] es una noción formal. Es la forma en que se lleva a cabo el cálculo de la decisión, y exige en especial la coherencia.

Al aplicar la técnica al juego entre el bien definido y los medios disponibles se obtiene una escala de eficiencia, esto es un ordenamiento de las diferentes cobinaciones de medios que permiten alcanzar el fin definido, desde los que requieren un mínimo de medios hacia las combinaciones menos económicas.

Al considerar la totalidad de los recursos disponibles, la técnica permite confeccionar una escala de factibilidad, esto es determinar si los fines son alcanzables; en qué medida son conflictivos entre sí; si hay compatibilidad entre medios y fines; o el grado en que es posible satisfacer un conjunto de fines dada la combinación de medios elegida o viceversa. En el fondo es el mismo problema de eficiencia, pero desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos respecto de las metas.

Con estos resultados, en la medida en que necesariamente existe causalidad recíproca entre medios disponibles y fines, el técnico planificador debe hacer revisar las metas predefinidas, ya que la primera definición de metas puede ser demasiado amplia e imprecisa. Vuelven las definiciones iniciales a los definidores, que deben entonces revisarlas y precisarlas, en función del parecer de los tecnólogos. Este intercambio de puntos de vista no es una intromisión del uno en el campo del otro, sino esencialmente un diálogo. Este proceso debe repetirse hasta que el planificador pueda elaborar un plan coherente. Esto no significa que el técnico abandone su papel funcional, pues sólo está calificando una selección ya hecha o, en todo caso, limitando las posibilidades de selección que pueda hacer cualquier otra entidad previa. En las opciones determinadas por un criterio técnico no hay lugar a una libre iniciativa; sólo cabe señalar alternativas, lo que no implica verdaderas decisiones.

En la medida en que el planificador debe tomar en cuenta uno de los recursos escasos que es el tiempo, debe proyectar en el tiempo la investigación de los recursos y su racionalización funcional con respecto a las metas; se introduce así un nuevo criterio: la urgencia. De este modo, es posible asignar prioridades a los medios, es decir determinar cuando emplearlos. Sin embargo, es la urgencia de las metas la que en último término determina la urgencia en los medios.

Se puede decir, por lo tanto, que la planificación es principalmente una técnica de definición y medición de objetivos y de compatibilización de medios y fines; que el resultado de esta racionalización funcional se expresa en un programa concreto de acción, ordenado según una dimensión básica que es el tiempo; y que el programa es un elemento de juicio necesario para que la decisión adoptada sea lo menos imperfecta posible. El objeto material de la planificación técnica es la opción simultánea de medios y fines, y el objeto formal corresponde a los tres puntos de vista presentados, con un aspecto diferente que es la sistematización metódica.

Dentro de esta línea se han desarrollado las principales herramientas de que hoy día se dispone para planificar, especializándolas en relación a la sociedad económica: cuentas nacionales, insumo-producto, cálculo electrónico, programación matemática, modelos econométricos de crecimiento o esquemas de planificación como los propiciados por la CEPAL.

También se puede ubicar en este ámbito la mayor parte de los diversos organismos creados para planificar el desarrollo de los países latinoamericanos, donde en general la definición y determinación de las metas compete a una determinada entidad, por ejemplo al Parlamento o al Poder Ejecutivo, y donde la puesta en práctica corresponde a otras entidades y no a la misma oficina de planificación. A lo más se acepta una causalidad recíproca entre la entidad de planificación y el definidor de metas.

El advenimiento de esta racionalidad lógica y matemática ha tenido una serie de implicaciones en relación a la acción humana o a la comprensión que el hombre tiene de ella y es conveniente intentar aclararlas desde un punto de vista filosófico y ético.

II. Planificación en sentido amplio

Para que exista un plan, en el sentido usual de la palabra, no basta que los objetivos estén fijados coherentemente; es necesario que este

2 La razón es la inteligencia propia de un ser psicosomático en cuanto afectada por un desarrollo en el tiempo; es pues necesariamente discursiva.

conjunto sea normativo y que exista algún aparato de ejecución.

Inicialmente se tiene una aspiración, una meta potencial. No se quiere decir que exista un sinnúmero de necesidades inconexas, porque toda cultura tiene prioridades, por lo menos latentes. Pero estas metas definidas son demasiado vagas para constituir un material de decisión. No es posible hablar de metas en el sentido propio de la palabra, si quien las persigue no puede cumplir con sus requisitos. En este encaminamiento hacia la determinación de la meta se inscribe el trabajo del planificador, en toda su problemática de factibilidad y eficiencia.

Esta definición amplia se ubica, pues, en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas hasta la ejecución o realización. Por lo tanto, se debe concentrar la atención en esos momentos previos y posteriores a la elaboración puramente técnica de la planificación a fin de explicitarlos.

1. *Definición y determinación*

El primer momento, esencialmente teórico, corresponde a una definición científica, técnica y ética de las metas y recursos [3]. Pero como la actividad del hombre está encaminada a la acción, se requiere también una definición doctrinaria [4].

La definición es abstracta, se ubica en una finalidad determinada, no frente a un complejo de ellas. No hay lugar a opciones. El segundo momento, la determinación, en concreto; implica una toma de posición.

Si se quiere actuar racionalmente en este problema de opción, es necesario disponer de algún criterio de prioridad para llegar a alguna jerarquización de necesidades.

La disciplina encargada de las escalas de opción con respecto a los fines es la ideología [5]. Su primera escala, regida por la ética, es la de importancia o valor ontológico. Ella señala que se dará prioridad a una necesidad (y por ende a su satisfacción) en la medida en que contribuya en mayor grado a alcanzar la perfección. De aquí se obtienen automáticamente normas y valores que derivan de un fin absoluto y por lo tanto son absolutas, impuestas. En una perspectiva espiritualista, las necesidades religiosas tienen primacía sobre las morales; éstas sobre las culturales, que a su vez la tienen sobre las intelectuales y así hasta las necesidades de tipo biológico. Es un primer orden que se desprende de la representación misma que se tenga de la perfección del hombre, independientemente de la racionalidad funcional.

Pero como ya se está en la realidad, el elemento "tiempo" proporciona un segundo criterio, la escala de urgencia, que da prioridad a las necesidades vitales. Si no se tiene qué comer no se puede satisfacer ninguna otra necesidad. Las necesidades fundamentales del ser, en el mundo, se inician con la mantención de la salud corporal y espiritual, de modo que el alimento tendrá prioridad sobre la vivienda, ésta sobre el vestuario, que a su vez la tiene sobre la educación elemental, etc.

Elegidos los fines de acuerdo a una escala determinada de valores, se debe pasar a la selección de los medios. La problemática de los medios corresponde a la categoría de lo político. [6] La primera escala de prioridad sigue

3 R. Vekemans, "Doctrina, Ideología y Política", *Mensaje*, N.o 120, Julio 1963, pág. 310-312.
4 Op. cit. pág. 310-312.
5 Op. cit. pág. 312-314.
6 Op. cit. pág. 314-316.

siendo regida por la ética. Lo específico de lo ético es que se trata de una imposición que no proviene de la propia voluntad. Cuando se aplica la ética al juego de medios y fines se entra en la problemática de la licitud. Deben considerarse además las escalas de urgencia, eficiencia y factibilidad mencionadas anteriormente. Tanto en la fijación de metas, como al nivel de los recursos o medios, siempre se tiene esta doble actividad definitoria y determinante, aunque a veces puede estar implícita, o haberse realizado subconscientemente.

2. *Racionalización funcional*

El momento siguiente, de racionalización funcional, se inicia una vez definidas y determinadas las aspiraciones o metas potenciales y recursos. Entra a actuar de lleno el técnico planificador cumpliendo las funciones analizadas inicialmente, repitiéndose el proceso hasta lograr la precisión requerida en la definición de las metas, de modo que por lo menos se asegure el cumplimiento integral de sus requisitos con respecto a los cuatro criterios presentados.

3. *Decisión y realización*

El último momento corresponde a las etapas que deben cumplirse una vez que el técnico planificador, de acuerdo a las metas revisadas, ha confeccionado un programa coherente, cuando entrega sistematizados los elementos de juicio. Como el programa es en realidad uno de los tantos que pueden satisfacer los criterios generales, viene una primera etapa de aprobación o rechazo de su puesta en práctica, labor que indudablemente está más allá de la competencia del técnico planificador.

¿Quién debe tomar esta decisión?, éste será el tema del párrafo siguiente. La etapa ulterior, la de la ejecución, tampoco es propia del técnico planificador, ya que, desde que el plan se pone en marcha, se producen decisiones en serie.

Es en el momento de las definiciones, determinaciones y decisiones que se manifiesta plenamente la libertad del hombre. La especificación de los objetivos lleva al hombre a una actitud ética, lo invita a formular las preguntas esenciales: ¿qué debo hacer? ¿cuál es el sentido final de mi acción? Como es imposible preferir todo a la vez, lo de menos "valor" deberá ser sacrificado en pro de las necesidades esenciales.

III. Los agentes de la planificación social

Una vez definidos los momentos de la planificación, interesa considerar al hombre no ya como recurso humano sino como agente y motor de la sociedad. Se presenta, en efecto, inmediatamente la pregunta: ¿Quién realizará estas tareas?

Si se trata de planificar en sentido técnico, ya hemos respondido: es el planificador. Pero para señalar los que deben actuar en los otros momentos de la planificación, definida ésta en su sentido amplio, es necesario proyectar previamente esa definición en un conjunto social. Dado el problema que nos ocupa, se proyectará en la sociedad política, esto es, en la sociedad cuyo principio de unidad es el Bien Común.

1. *La sociedad política*

La sociedad política abarca al hombre en cuanto tal, en todas las facetas de su vivir humano en la tierra. El fin que persigue la multitud de ciudadanos que forman la sociedad política, es un *bien* en cuanto los perfecciona; y es *común*, porque se comunica a una multiplicidad. Desde otro punto de vista se puede decir que el fin es universal, porque es de todos los miembros; y es general, por ser bien de las personas bajo todos sus aspectos.

Para lograr la unidad se requiere en todos una conciencia clara de la definición del Bien Común, de los medios que deben utilizarse para alcanzarlo, así como del papel de cada uno frente a los mismos; y además una voluntad firme de cumplir todas estas exigencias.

Se requiere además el acuerdo de la multiplicidad con respecto a cada uno de estos elementos.

Si estas condiciones se cumplieran, no se requeriría autoridad. Pero, dada la imperfección humana surgen antinomias y es necesario que exista un grupo más reducido, una autoridad, el Estado, encargado de interpretar el bien común y transmitir sus exigencias a las bases. Esto último significa que la autoridad tiene derecho a intervenir tanto en

la definición y determinación como en la decisión.

Como no existe ningún mecanismo que permita esperar un ajuste automático hacia un óptimo social, se requiere el esfuerzo racional de la entidad competente e íntegra, que se preocupe de dinamizar el ordenamiento de los individuos hacia el fin social: se requiere una planificación. La planificación social, en el sentido amplio, es una característica necesaria del ejercicio de la autoridad. Al dictar normas que permitan tender efectivamente hacia el bien común, la autoridad ejerce una acción que se denomina gobierno. Para lo cual asume un triple papel[7]:

—de definición y determinación —en el orden de la conciencia— del fin y de sus exigencias, así como de la distribución de los papeles y utilización de los medios;

—de decisión y prosecución del fin, en la línea de la voluntad, imponiendo las condiciones necesarias para lograr el fin acordado, y

—de corrección de las infracciones surgidas de la imperfección de las bases.

2. *Estado y libertad*

Al precisar el concepto de autoridad y su derecho de intervención, se ha obtenido también un criterio: en la medida en que los miembros de una sociedad tengan la conciencia y voluntad requeridas, no es necesario que la autoridad intervenga. Por el contrario, en la medida en que les falte claridad de conciencia y firmeza de voluntad, la autoridad asume un papel de suplencia, debiendo hacer por sí misma lo que los miembros no hacen.

Es cierto que el Estado no es sino parte de la sociedad política, pero su autoridad, que se refiere al Bien Común —que es global—, tiene legítimamente el derecho de abarcar absolutamente todo el vivir de una sociedad política. (Esta totalidad no debe confundirse con totalitarismo). Potencialmente el Estado puede "tocar" con su autoridad toda actividad que se desarrolle dentro del cuerpo político. El que actualmente no lo deba ni pueda hacer depende de una situación de hecho que hace innecesario el ejercicio de esta autoridad. Así lo que se limita no es la autoridad en sí sino su ejercicio.

En otras palabras, la subsidiariedad refleja la necesidad de respetar al máximo la libertad de los miembros de la sociedad, no sólo la libertad esencial o de autorrealización, sino aun la libertad temporal o de libre albedrío. En este sentido se puede decir que también el principio de subsidiariedad es total por referirse a todas las facetas del actuar dentro de la sociedad y abarcar a todos los subordinados.

La libertad, en el sentido esencial, es el fin último, porque la necesidad primordial en el hombre, definido como conciencia y voluntad, no puede ser sino la perfección de su conciencia y de su voluntad. Esta autorrealización afecta a todo sujeto humano, no solamente en su individualidad, sino también en todas sus correlaciones sociales. La libertad en el tiempo se llama específicamente libre albedrío y toma entonces la forma de opción o elección.

Es en la aplicación del derecho de intervención del Estado y del principio de subsidiariedad, donde nace el problema de saber cuál es el punto de equilibrio entre ambos. No hay fórmula prefabricada que se pueda dar. En determinadas sociedades tal vez muy pocas funciones pueden ser cumplidas en buena forma por los miembros de la sociedad política; en tal caso el Estado tendrían que abarcar una gran cantidad de tareas que en otras sociedades corresponderían a otros sectores. Sin embargo, esta elasticidad del Estado en sus funciones no elimina un hecho importante: siendo un elemento de servicio, tiene que crear las condiciones para traspasar hacia otros sectores las funciones de que pueda desprenderse; fomentar en las bases la conciencia y voluntad requeridas; debe tender a hacerse inútil procurando que las personas sean sujetos de la vida política.

Esto no trae consigo la desaparición del Estado. El ejercicio mismo de su autoridad bajo la forma privilegiada de coordinación le es connatural. Al Estado le corresponde mantener la unidad social, pues si ésta llegara a desintegrarse, los miembros se incapacitarían para su autorrealización. Esta necesidad de coordinación está en proporción directa a la fuerza de los coordinados; mientras más fuertes son los

7 Estos tres papeles corresponden a las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Sin embargo, no coinciden con los tres poderes tradicionales en nuestros países, ya que los órganos que detentan a éstos gozan cada uno de atribuciones que rebalsan sus funciones específicas.

elementos por coordinar, más grande es la necesidad de coordinación. En caso de que un conflicto no pueda ser resuelto por la deliberación de los coordinados, la autoridad tiene el derecho y hasta el deber de limitar la libertad de elección de éstos a fin de asegurar en último término su autorrealización.

En los servicios accidentales que puede prestar el Estado en determinadas situaciones, se observa muy claramente una proporción inversa: mientras más empresaria sea la sociedad económica propiamente tal, menos tendrá que serlo el Estado; y menos docente será éste mientras más fuerte una sociedad cultural; y menos médico, mientras mejor organizada esté la salud colectiva en las bases mismas, etc. En resumen, en la línea del ejercicio mismo de la autoridad se debe ir más bien a un fortalecimiento del Estado, mientras en la otra línea, en los papeles de servicio accidentales del Estado, debe irse hacia el debilitamiento del mismo en la medida en que se fortalezca la competencia e integridad estructural de la sociedad afectada.

3. *Planificación social y libertad*

En el modelo orgánico que buscamos, hay un factor importante: las macrodecisiones (recaudación del Estado, decisiones de organismos o instituciones, políticas de las grandes empresas, etc.) que condicionan un gran número de otras decisiones. En ellas la apreciación subjetiva no basta para decidir, porque la decisión implica una consideración explícita del conjunto, lo que exige un método adecuado: recoger informaciones, reconocer posibilidades, evaluar eventualidades, ponderar ventajas e inconvenientes, etc. Es así como, después de haber pasado del empirismo a la racionalización en la mayor parte de sus actividades, el hombre ha llegado a racionalizar la esencia misma de su acción: la decisión. En el nivel nacional esto se ha hecho posible por los avances econométricos y la computación electrónica.

Aunque el plan sólo sirva de instrumento de previsión del conjunto de la vida social, la publicidad y la confrontación con las previsiones parciales de cada uno de los agentes permiten la adaptación mutua "a priori" y no ya "a posteriori" a medida que los hechos reclaman la atención. Por eso se le ha podido denominar "reductor de incertidumbre", en cuanto es un esfuerzo sistemático de previsión, que trata de tener en cuenta todas las relaciones entre las diferentes ramas de actividades y agentes sociales.

Por su papel de mera previsión, se puede calificar al plan de neutro con respecto a los fines, pero se constata fácilmente que la sola existencia de un conjunto coherente de previsiones modifica el contenido mismo de las decisiones aunque éstas se tomen libremente. Por lo tanto el plan no se contenta con prever, sino que en el hecho orienta. Es en este sentido que puede decirse que la autoridad está interviniendo por el mero hecho de proponer un plan.

El análisis de lo imperativo de la planificación social requiere pues estudiar dos aspectos diferentes: ¿es obligatoria su ejecución?, ¿son voluntarios sus objetivos?

Este doble problema es una de las formas de la antinomia social: unidad y multiplicidad.

El juego de autoridad y libertad no implica ningún elemento especial en materia de planificación. Los grados son distintos, pero es fundamentalmente la misma filosofía social de la intervención de la autoridad, la que vale para una de sus formas, la planificación.

La unidad del plan exige intervención del Estado en la definición y en la decisión. De modo que aquí también se impone el principio de subsidiariedad. La única posibilidad de asegurar la libertad dentro de la intervención estatal es la de conceder a la libre iniciativa toda la participación posible tanto en la decisión y realización como en la definición e incluso en la planificación propiamente tal, pese a que se trata de una opción técnica. Por lo tanto es la participación lo que resuelve la antinomia entre la planificación social (como intervención del Estado) y la libre iniciativa.

Como al hablar de participación se da la impresión de que el papel primordial corresponde de todas maneras a la autoridad, tocando a los miembros sólo un papel secundario, se puede ir más allá todavía y señalar que la autoridad tiene derecho a intervenir sólo en la medida en que lo exige la subsidiariedad. Unicamente si se ha comprobado la necesidad de esta planificación social y asegurado que la iniciativa privada no alcanzaría el fin principal de la sociedad, sólo entonces se requiere la intervención de la autoridad.

En realidad siempre hay conflicto entre satisfacción de necesidades y autorrealización. Pero la libertad es también facultad de elección entre soluciones múltiples. La respuesta, por tanto, a las preguntas arriba formuladas es similar a la que se dio en el caso de la autoridad política: el fin caracteriza una sociedad y si el fin es tendencia de "alguien" —los sujetos miembros de la sociedad—, ese alguien debe definirlo. De ahí por qué el planificador no puede esperar un ordenamiento permanente que él pueda satisfacer por medio de su aparato económico. Ese ordenamiento, en efecto, debe estar continuamente revisado por todos los ciudadanos, en especial por los políticos.

IV. Planificación y democracia

Por estar constituída de dos elementos, multiplicidad de los individuos y unidad del fin, la sociedad no existe sino en cuanto un fin común une a todos sus miembros. Luego, no se puede hablar de sociedad democrática si las preferencias de sus miembros no son coherentes. Y no hay que pensar en una decisión común si no existe un acuerdo fundamental en los valores básicos.[8] Se plantea entonces la necesidad de un ethos coherente en relación a la acción.

La sociedad se puede considerar como una constelación de centros de decisiones que ponen en marcha diversos mecanismos. Cada centro, cual organismo vivo, puede agrandar su zona de autonomía y afirmar su voluntad, o al revés, por pereza dejar reducir su esfera de acción, no reclamar los medios indispensables para una decisión autónoma. El conocimiento más exacto de los centros y de su grado de autonomía permitirá fijar la naturaleza y extensión de las responsabilidades respectivas.

Supongamos que existan dentro de la sociedad todas las estructuras necesarias para una plena participación de las bases en cada uno de los tres momentos fundamentales de toda planificación social. Es fácil observar que pueden surgir entre ellas opciones contradictorias, incluso en cada uno de dichos momentos. Este pluralismo que está afectando a nuestra sociedad amenaza con desintegrarla. La única posibilidad de respetar esta forma de libre albedrío, que se refleja en opciones contradictorias, y de llegar sin embargo a la unidad de las definiciones, determinaciones y decisiones necesaria para que la sociedad no se desintegre, es la llamada democracia formal, que descansa esencialmente en la representatividad de un método parlamentario que funciona por un sistema de mayorías.

La representatividad permite subir poco a poco, desde las bases demasiado numerosas, hasta la cumbre, a través de un sistema de mayoría.

No se ha dicho con esto que la mayoría tiene necesariamente la razón; tampoco se ha enjuiciado el sistema de elección. La diversidad de opciones corresponde a juicios de valor distintos y el hecho de que una mayoría se incline hacia uno u otro valor no asegura la legitimidad de ese valor. En este sentido el sistema representativo es un procedimiento aceptable por no poderse presentar otras soluciones más adecuadas.

En resumen no hay una respuesta definitiva a la pregunta: ¿quién puede legítimamente tener autoridad sobre los planificadores? Y sin embargo el principio es claro: aquel (singular o plural) que sea competente e íntegro.

En la realidad el problema presenta muchos matices. Por ejemplo, si el grupo encargado de realizar las labores de planificación social antes descritas se enfrenta con una sociedad dual, compuesta de un Estado organizado, por un lado, y por otro, de un polvo inorgánico de ciudadanos al que no se puede consultar, deberá sencillamente llevar a cabo su planificación técnica a través de la única entidad definitoria y de decisión de que disponga: el Estado. Se explica así por qué el planificador tecnólogo se transforma tan fácilmente en tecnócrata. En este planteamiento de la planificación tecnológica el organismo planificador se superpone al cuerpo social y su plan implica una decisión. En este sentido se puede hablar propiamente de intervención. En último término se llega al mismo problema que existe en un Estado totalitario en el que las metas —ideológicas o políticas— son fijadas por el pequeño grupo que detenta la fuerza política y al cual se subordina el momento técnico. La dificultad no está aquí en la subordinación de lo técnico a lo político, que de por sí es legítima, sino en la subordinación de las aspiraciones de la sociedad a las metas definidas por el grupo de poder.

8 Op. cit. pág. 317.

Esta situación se puede repetir con modalidades que le den una apariencia democrática. Por ejemplo, si un plan realizado con la cooperación de todos los sectores se presenta al parlamento cuando está totalmente elaborado, ¿se puede decir que se cumple el control democrático? Evidentemente que no, puesto que si un diputado o senador se atreve a objetar cualquier punto, el técnico desarrollará inmediatamente una serie de consideraciones, sobre todo estadísticas, para mostrar que al tocar un sólo elemento se derrumba todo el plan. Lo que pasa realmente, no es tanto que el técnico imponga la coherencia de su plan a la intervención anorgánica de un control democrático sino que, sin decirlo e incluso sin quererlo, impone a otras entidades su set de valores implícitos en las opciones recomendadas.

El único modo de evitar la tecnocracia, sin dar la posibilidad a los aficionados de derrumbar el plan por intervenciones que le quitarían su consistencia, consiste en explicitar los valores que han permitido al planificador tomar sus opciones, para que las otras entidades responsables puedan evaluarlos y hacer revisar no la consistencia del plan, sino los valores implícitos en él. En eso consiste realmente el diálogo entre los definidores y los racionalizadores de metas. No importa tanto quién lo inicie, sino que se lleve a cabo en buena forma.

Todo esto señala que es necesario preocuparse de quien puede juzgar de la competencia e integridad de los grupos planificadores. La respuesta se ha dado ya para la sociedad política: le corresponde a todos los miembros. Pero como se sabe que en un conjunto de individuos no suele existir la conciencia clara, ni la voluntad firme, ni la adecuada comunicación entre la multiplicidad constitutiva de la sociedad, que permitan la asignación de roles para todo el juego del funcionamiento de la sociedad económica, será necesario señalar las normas mínimas que aseguren la participación activa de los miembros de la sociedad en cada uno de los momentos de la planificación social.

Sin embargo, lo que nos lleva al corazón del problema no es tanto el juicio de hecho recién analizado, sino la consideración previa sobre la sociedad política y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

V. Estructura democrática de la planificación

En la hipótesis de que se requiera una intervención de la autoridad, la posibilidad de salvaguardar la libertad, aún en su forma de libre albedrío, radica en la efectiva participación de los miembros de la sociedad en los distintos papeles que constituyen toda planificación. Surge así la necesidad de organizar esa multiplicidad. Hemos llegado aquí al problema de fondo: asegurar de una manera orgánica esta plena participación de la libre iniciativa en la definición, determinación y decisión respecto de un plan, sin que la multiplicidad de esta libre iniciativa deshaga la unidad que exige la racionalidad misma del plan.

Sólo podremos indicar aquí algunas condiciones esenciales de esa participación y ello constituirá en cierto modo una ordenación de problemas cuya solución se comenta en otros artículos.

Si, frente a actividades tan complejas y refinadas como las definiciones, determinaciones y decisiones que contituyen la planificación social, el individuo se encuentra completamente aislado frente a la autoridad estatal, no existe el acondicionamiento de la sociedad que pueda salvaguardar su libertad. Debe procurarse por lo tanto que la contextura misma de la sociedad se preste a la participación de la persona en los papeles aún propios de la autoridad. Eso significa que la trama de una sociedad, incluso la más global, la sociedad política, debe constituirse por la organización autónoma de las distintas esferas del actuar humano: la esfera de lo económico, de lo familiar, de lo social, de lo cultural, etc. Todas ellas tienen, en su cumbre, la sociedad política respecto a la cual son autónomas a la vez que subordinadas. Por consiguiente, sólo en el caso que la sociedad política respete el principio de subsidiariedad en todas las esferas autónomas, se tendrá un acondicionamiento social que permita preservar la libertad.

Para organizar estas esferas autónomas se debe fomentar el desarrollo de las solidaridades más elementales, las organizaciones de base, para que una vez constituídas éstas se puedan integrar a conjuntos más amplios —los cuerpos intermedios— y se llegue así a agotar las distintas esferas del actuar humano antes de llegar al recurso estatal que ha de ser el "último recurso".

Todos estos organismos, que son intermedios en la medida en que agrupan individuos pero sin alcanzar a la globalidad ni a la universalidad de la sociedad política, evitan dejar aislado al individuo frente al Estado. Constituyen una garantía en favor de la actividad política y contra los abusos del poder.

En este terreno debe recordarse que la participación efectiva implica que cada uno se reconozca realmente responsable de la parte que le corresponde. La planificación de la decisión, lejos de desligar al hombre, formula de una manera más aguda la necesidad de una actitud ética hecha de lucidez, valor, sentido de la responsabilidad e iniciativa. La planificación no suprime la iniciativa; muy al contrario la fomenta y la ubica en el conjunto total.

La participación en la decisión requiere una formación que permita comprender de qué se trata. La competencia es un valor esencial que debe exigirse de todos los llamados a participar en los órganos de decisión. Esto requiere especialmente intercambio de informaciones y aquí no sólo tienen importancia los medios de comunicación de masas, sino que también la educación fundamental que debe permitir un lenguaje común, valores básicos sin los cuales no hay vida común. La doble evolución, difusión de los conocimientos y rol de los técnicos, descarta la objeción que se hace a la participación democrática: la falta de competencia.

En todo caso, la participación no será efectiva si no se realiza simultáneamente en diversos niveles. La participación en la elaboración de un plan nacional es inoperante si no se tiene acceso a responsabilidades en la empresa, en la región o en la profesión. Estar presente en un punto y ausente en el resto puede significar la desviación de toda la acción intentada.

Cuando una nación dispone, por ejemplo, de un consejo compuesto por los legítimos representantes de lo económico-social, hay todo un conjunto de decisiones que no necesitan intervención estatal. Este es el tipo de estructura que permite a la decisión estatal no constituir sino un último recurso. Se devuelve así al Estado su papel propio de coordinador sin que deba bajar a otros niveles. Al estructurar la sociedad en estos cuerpos intermedios, sea en lo económico-social o en lo cultural o en lo familiar o en cualquiera otra esfera del actuar humano, se libera al Estado de un sinnúmero de definiciones y decisiones; se le permite aplicar efectivamente el principio de subsidiariedad. Pero aún en las decisiones y en las definiciones que llegan hasta él, siempre se debe mantener esta representación que viene desde abajo hacia arriba, para asegurar la libertad gracias a la participación.

Todas estas consideraciones de tipo estructural constituyen el acondicionamiento social indispensable para preservar la libertad dentro de la sociedad política, aún en el caso de que se requiera un Estado fuerte. Si bien el Estado es el organismo especializado que la sociedad tiene que promover y orientar la actividad política, ésta no es su privilegio exclusivo, ni mucho menos.

El juicio de hecho sobre la participación de los miembros en un momento determinado es un ejemplo del permanente dilema humano, para el cual no hay recetas, incluso si se dispone de principios claros, esto es, de una doctrina. Son siempre los miembros de la sociedad los sujetos primordiales de la realización del bien común y de su propio destino social; por lo tanto deben ser ellos "en la medida de sus posibilidades", los que cumplan con "todos" los papeles sociales. Se logra de esta manera tener la máxima participación de la comunidad en las múltiples definiciones y elecciones que el plan involucra, dada la coyuntura histórica que se viva.

VI. La aplicación coyuntural

Teniendo clara la meta que se espera alcanzar, debemos ahora trazar las grandes líneas para llegar a ella a partir de la situación de un país dado en un momento dado. La aplicación a la situación actual de América Latina de las consideraciones doctrinales antes desarrolladas debe traducirse ante todo en un esquema o modelo de planificación, para discutir en seguida, aunque sea brevemente, el grado de coacción a ejercer.

El punto de partida deberá ser, como siempre, la constatación de un hecho. Existen numerosas organizaciones de base, pero salvo dos o tres sectores que se han agrupado al nivel nacional desde un punto de vista generalmente funcional, no existen cuerpos intermedios propiamente tales que representen el total de

una esfera del actuar humano. Dicho de otra manera: no existe un acondicionamiento social que facilite el libre juego democrático. De aquí que la competencia, en el sentido amplio antes utilizado, no pueda darse al nivel de los organismos, sino de las personas.

En estas condiciones existe un gran riesgo de que las instituciones autónomas sean irresponsables al olvidar que no están aisladas, sino que forman parte de una sociedad muy amplia, o sencillamente por no lograr realizar las coordinaciones indispensables.

En vista de esta situación, si no existe una representación formal de los cuerpos intermedios, el Estado puede y debe iniciar el diálogo. Para ello debe instalar un hombre o un equipo competente —un órgano planificador— que elabore una primera pauta de discusión para que en relación a ella se hagan todas las consultas posibles. Esto permitirá precisar más y más la pauta a medida que progresan las consultas.

A fin de obtener la mayor participación que la coyuntura permita, es menester que el organismo tenga la mayor "transparencia" posible, que difunda el máximo de información sobre la situación, sus necesidades y objetivos. De igual manera, las "consultas" —o por lo menos las decisiones fundamentales— deben llegar al gran público mediante los medios de comunicación de masas.

Otra manera de suplir en parte la deficiencia estructural del acondicionamiento social, es hacer participar en las diversas comisiones de trabajo a personas inteligentes, preparadas e íntegras. Esto presenta dos ventajas:

a) una, técnica, ya que se permite un mejor conocimiento de las necesidades que los ciudadanos esperan satisfacer y de los sacrificios que están dispuestos a imponerse — cosas que no pueden aprenderse satisfactoriamente ni de las estadísticas ni de los modelos disponibles;

b) otra, política, en cuanto los ciudadanos se acostumbran a discutir dentro de un contexto global, confrontando previamente los programas individuales, de modo que el plan elaborado llegue maduro a un parlamento también maduro, porque ha estado al tanto de su confección.

Este modelo que, con pequeñas variaciones, parece ser el único factible en nuestros países, encierra también riesgos evidentes. En un organismo de tan vaga definición, es fácil que algún grupo llegue a dominar sin contrapeso, degenerando así la planificación en instrumento de poder.

Frente a este esquema peligroso, pero que a corto plazo es aparentemente el único compatible con lo antes expuesto, sólo queda la decisión esencial: dada la situación de nuestros países y las agitaciones de los ciudadanos ¿estamos dispuestos a llevar adelante una planificación social a ese costo? La respuesta implica un juicio de valor y debe ser elaborada especialmente por los políticos.

Suponiendo que sea afirmativa, esto nos lleva a examinar más de cerca la problemática de la libertad. Es difícil pensar que en la hora actual, al menos en América Latina, se pueda lograr un acuerdo unánime en los grandes objetivos. El Parlamento refleja las opciones contradictorias de las regiones o grupos de presión, lo que le impide constituirse en el órgano capaz de cumplir una misión de árbitro y de último definidor de la síntesis nacional.

Los problemas se presentan con mayor nitidez en la definición de los medios. En el modelo doctrinario antes presentado, se supone el derecho de propiedad, la libertad de empresa, de trabajo, de consumo y ahorro, aunque evidentemente condicionados en su ejercicio por diversos factores. El plan deberá entrar, por ejemplo, a un mayor grado de detalle, incluso hasta señalar el papel de cada empresa en los sectores básicos de la estructura económica de cada sociedad o en aquéllos compuestos por una o pocas empresas monopolísticas, y quedarse al nivel de la industria o rama industrial en el resto.

En resumen, el plan ha de tratar de reunir la concepción unificada del desarrollo y la descentralización de las decisiones y de las acciones en el marco de un acuerdo de conjunto. Esta síntesis facilita la reducción de las desigualdades sociales y el uso adecuado de las libertades por el mejor conocimiento de las interrelaciones. Esto permite desde ya señalar en un plan dos tipos de objetivos diferentes:

—Previsiones sobre tipos de bienes de consumo final, no durables, o aún semi-durables, cuya determinación se deja al libre juego del mercado.

—Objetivos estratégicos a cuyo cumplimien-

to se subordinan las metas generales del plan: sectores básicos, inversiones de infraestructura, investigación científica y técnica, mejoramiento de ciertos sectores o grupos de personas, etc.

Más concretamente, la democracia planificada en América Latina se caracterizaría por un sector planificado con poder imperativo y un sector planificado con poder meramente indicativo, o sea dejado al juego libre del mercado, sin perjuicio de que la acción en el primero —por ejemplo, mediante redistribuciones tributarias — afecte decisivamente el segundo.

Por lo demás, esta situación corresponde aproximadamente a la labor histórica que han realizado los países de América Latina en estos últimos tiempos, y que los ha llevado a realizar aproximadamente un 50% de la inversión nacional y controlar otra cuarta parte mediante créditos, avales o exenciones. En la actualidad, el Estado dispone de dos modos de acción directa para orientar la acción privada: el control y el estímulo. Al mismo tiempo que fomenta la organización de cuerpos intermedios, el Estado deberá actuar en las diversas esferas, cumpliendo parte de los papeles que a ellos les corresponderían, tanto en el estimular a los miembros como en el controlarlos. Esto significa que en algunos casos — cuando se producen ciertos puntos de ruptura— el Estado deberá imponer a otros centros de decisión —consumidores, empresarios, sindicatos, etc.— el respeto a los acuerdos logrados en relación al bien común. En especial, el Estado debe velar por los consumidores y controlar los mercados, evitando abusos de la información distorsionada, o deformaciones de la estructura productiva causadas por la mala distribución de la demanda en el mercado. En otro artículo se analiza en detalle el conjunto de las armas de que dispone el Estado para estimular o frenar las actividades privadas.

En cuanto a la inversión pública, ella constituye en primer lugar una acción tradicional destinada a crear el ambiente necesario para un desarrollo armónico, esto es: las inversiones complementarias del desarrollo, la infraestructura (transportes, energía, comunicaciones, investigación básica); las inversiones en las esferas educacionales y más en general culturales, y las inversiones sociales (todo el equipamiento colectivo, en especial habitación y urbanización). En segundo lugar el Estado debe cumplir por el momento un papel de iniciativa, especialmente en materias económicas, creando nuevas empresas o estimulando su creación.

No es fácil hacer marchar armónicamente hacia el bien común este conjunto complejo de actividades del Estado ni impedir que se desvíe persiguiendo el interés de los diversos grupos de presión. El logro de estos objetivos aseguraría un porcentaje muy importante del cumplimiento del plan general, facilitando en esta etapa la síntesis entre la doctrina y la eficacia técnica. Pero si no se va más allá, si no se busca la participación dinámica de grupos cada vez más amplios de la sociedad, sólo se mantendrá el resultado histórico: una lenta tasa de crecimiento económico y escasos mejoramientos sociales.

Agentes del cambio

El estado y las reformas revolucionarias

Ismael Bustos

¿Qué papel corresponde al estado en las reformas revolucionarias que necesita América Latina? es la pregunta a la que responde el autor de estas páginas, Ismael Bustos, Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Chile y autor de conocidos libros como "Introducción a la Política", "Democracia y Humanismo", etc.

Con este fin, luego de analizar detalladamente los conceptos de estado, política, planeamiento, desarrollo y revolución, muestra la necesidad de la intervención del estado en un planeamiento de las estructuras.

Pero no basta que las reformas estén planificadas, deben además ser revolucionarias. Bajo este aspecto el estado será a la vez objeto y sujeto del cambio. ¿Será capaz el "estado burgués", tan generalizado actualmente en nuestro continente, de cumplir con sus obligaciones? Sin liberarle de éstas, el autor cifra sus mayores esperanzas en el "estado del futuro" y detalla los principales campos en que le tocará intervenir, precisando, eso si, los limites de su poder.

Partiendo de la base de que América Latina se halla en una situación revolucionaria que exige un cambio rápido y radical de estructuras, se plantean diversos problemas concretos, uno de los cuáles es el que nos toca enfocar aquí: el papel del estado como agente del referido cambio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una simple reflexión basta para formarnos la idea de que el tema que nos ocupa encierra no pocas dificultades. Creemos, pues, prudente comenzar planteando algunas de las dificultades con que necesariamente vamos a tropezar en el curso de nuestro estudio. Para proceder metódicamente, las dividiremos en dos grupos, según se trate de dificultades de fondo o de forma.

a) El problema de fondo

En último término, este complejo asunto puede reducirse a dos o tres cuestiones básicas, que conviene señalar desde ya. La primera se refiere al problema del estado, fundamentalmente; pero arrastra consigo dos problemas anexos: el del desarrollo y el del planeamiento. Todas estas cuestiones girarán, obviamente, en torno al concepto del estado, que es como la clave de bóveda del problema.

Asimismo, se plantea, como cuestión de fondo, la relativa a los cambios o reformas de que aquí se trata. Basta recordar que a éstos les asignamos un contenido revolucionario para darse cuenta de la importancia de este aspecto.

b) **El problema de forma**

El estudio plantea también un problema de forma o metodológico proveniente de dos exigencias que derivan, a nuestro juicio, del tema que abordamos.

En primer lugar, necesitamos superar el enfoque convencional —burgués o marxista— del problema, enfoque inconveniente, engañoso y anticuado que no puede menos que conducir a aporías insalvables. Como ha dicho un conocido economista, "en todo el espectro del pensamiento político latinoamericano hay concepciones dogmáticas y anacronismos que expurgar: concepciones dogmáticas que en gran parte vienen de afuera y no responden a la realidad latinoamericana; y anacronismos en cuanto a que las ideas que representan pueden ir muy a la zaga de las exigencias de esa realidad".[1]

En segundo lugar, y consiguientemente, es preciso intuir, adoptar y desarrollar un enfoque nuevo del asunto: "Necesitamos de nuevas teorías que, aun siendo abstractas, sean más reales en el sentido de que se adapten mejor a los hechos", ha dicho un alto ejecutivo de la ONU[2], refiriéndose a los problemas que plantean las situaciones nuevas que continuamente se van creando en el mundo. Tal observación —creemos nosotros— vale especialmente en el terreno de la ciencia política. Lo anterior nos llevará lógicamente a la enunciación de conceptos nuevos y, lo que no es menos importante, al empleo de un nuevo vocabulario. Esto último, sobre todo, no dejará de ofrecer dificultades a quien esté acostumbrado al uso del vocabulario convencional, ya sea de estirpe burguesa o marxista. Como anota otro distinguido economista de la ONU es preciso ser extremadamente cauteloso en el empleo de esos conceptos ligados a la llamada "sabiduría convencional" y que parecen proceder más de los convencionalismos que de la sabiduría.[3]

2. EL ESTADO

La sola enunciación del tema basta para convencernos que el problema del estado se plantea como previo. En efecto, dependerá de su concepto el papel que se le asigne en los cambios o reformas que se persiguen.

Primeramente, debemos denunciar dos falsas conceptualizaciones del estado que, por desgracia, se hallan bastante difundidas. La una es de raigambre marxista, y hace del estado un organismo de opresión, no de progreso ni bienestar; cree que el estado no podrá ser jamás sino un instrumento de tortura forjado para esclavizar al hombre. De ahí que quiera suprimirlo. El otro pseudo-concepto es de pura extracción burguesa y se traduce, prácticamente, en confundir al estado con la sociedad política o con el cuerpo político. Pero, obviamente, el estado no puede conceptuarse ni como instrumento de tortura u opresión (pues tiene en sí mismo un objeto o finalidad buena o lícita), ni como otro nombre de la sociedad política o del cuerpo político (pues es sólo una parte —aunque muy importante— de estos últimos). La constatación de hecho tocante al estado burgués no habilita para derivar una conceptualización como la de los marxistas: se opone a ello la distinción que debe hacerse entre el plano ontológico y el plano deontológico.

En ciencia política, el concepto de pueblo es el principal, pues con él se designa a la sustancia viva y libre de la sociedad política. En efecto, el pueblo es el conjunto de seres humanos, cada uno de los cuales es poseedor de un espíritu dotado de inteligencia y voluntad. La sociedad política en que se agrupa el pueblo tiene un fin propio, que es el bien común. Para conseguir éste se organiza el pueblo en un cuerpo político. Este último es, en consecuencia, la sociedad política misma en cuanto dotada del derecho de gobernarse, es decir, en cuanto autónoma frente a los demás grupos sociales y a los demás cuerpos políticos.

La realización del bien común exige no sólo la existencia de un cuerpo político sino también la estructuración de un organismo especializado que, dentro de ese cuerpo, sirva de instrumento o herramienta con respecto al bien común. Ese organismo se llama estado o poder público. Es, en consecuencia, una parte del cuerpo político especializada en servir los intereses del todo, y constituye como una maquinaria ubicada en la cima del cuerpo político. El estado está al servicio de la sociedad y de la persona, y no al revés, como creen los totalitarios. Por eso ha podido decirse que "la prosecución del bien común constituye la razón misma de

---

[1] Raúl Prebisch, Planificación y democracia, **Mensaje**, Nº 115, Diciembre de 1962, p. 692.
[2] Gunnar Myrdal, **Teoría económica y regiones subdesarrolladas**, Fondo de Cultura Económica, 1959, pág. 180.
[3] Robert Theobald, **The rich and the poor**, New American Library, 1961, págs. 12 y 13.

ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas".[4] Importa intuir una teoría instrumentalista del estado —y no una teoría absolutista,* personalista o substancialista— para conceptualizarlo sanamente. Es interesante constatar que las tendencias políticas contemporáneas como el "welfare state" o estado benefactor no hacen otra cosa que actualizar el instrumentalismo de que hablamos.

En resumen, podemos decir que el estado es una parte principal del cuerpo político especializada en el bien común. Cuanto al problema del planeamiento, veremos que él es aquella forma que asume la política en las sociedades complejas y, de una manera especial, en la sociedad capitalista contemporánea. Por ello, el planeamiento es tarea no sólo del estado, sino de toda la sociedad política. Y dígase lo mismo tratándose del papel del estado frente al desarrollo económico. En fin, es preciso observar también que todos estos conceptos —estado, planeamiento, desarrollo económico, etc.— se conjugan maravillosamente con la idea de democracia.

3. LA POLITICA

Después del estado, es el concepto de política el que reviste mayor importancia teórica para nuestro estudio. En efecto, la política no sólo se vincula estrechamente al concepto de estado, sino también al planeamiento y al desarrollo. Más aún: según tendremos oportunidad de ver luego, los conceptos de política y revolución también se hallan íntimamente vinculados.

a) El concepto de planeamiento

Aun cuando en ciencia económica o en ciencia administrativa pudiera discutirse el origen, concepto o sentido del planeamiento, en ciencia política la situación es muy clara. El planeamiento no es otra cosa que un cierto tipo específico de política. El punto de partida es aquí, consiguientemente, el concepto de política.

Tomada no como ciencia ni como vocación, sino como actividad, la política debe definirse en función de un sujeto y de un objeto o fin. En efecto, la política es aquella actividad típica que desarrolla toda la sociedad política (y, por tanto, las personas y los grupos sociales, el cuerpo político y el estado) en la prosecución del bien común. En general, la política compete pues a una pluralidad de personas y organismos, y no sólo al estado, como tiende a creer el pensamiento burgués. Sin embargo, al estado le compete una especie particular de política, dada su condición de instrumento adaptado especialmente al bien común. Denominamos gobierno (lato sensu) a ese tipo especial de política que tiene como sujeto propio al estado.

La política, que en las sociedades primitivas o simples no reviste mayor complejidad, se hace difícil y complicada en las sociedades evolucionadas o complejas. Es justamente esta situación la que, en nuestro tiempo, ha dado origen al planeamiento. Hoy día ya no es posible la política ni el gobierno de tipo doméstico o tradicional, como ocurrió en el pasado, pues las condiciones objetivas han cambiado substancialmente. A este respecto, no hay inconveniente en aceptar que —al menos desde un punto de vista histórico— el planeamiento es la forma típica que asume la política en la sociedad capitalista, trátese del capitalismo privado a la manera norteamericana o del capitalismo estatal a la manera soviética.

Nos interesa destacar dos corolarios que se desprenden del hecho de ver en el planeamiento una especie particular de política. El primero se refiere a los sujetos o agentes del planeamiento, y el segundo al planeamiento democrático.

En lo que se refiere a los primeros, conviene hacer presente que el estado no es el único agente o sujeto activo del planeamiento. Por el contrario, éste es, por esencia, tarea de toda la sociedad política, es decir, de personas y grupos, del Cuerpo político y del estado. Es honra de doctos expertos, como el Sr. Prebisch,[5] el haber distinguido oportunamente entre una conceptualización espuria del planeamiento, (que lo entrega al estado solo) y una conceptualización sana del mismo (que exige la participación del pueblo en el planeamiento).

---

[4] Juan XXIII, **Pacem in Terris,** Nº 25.

* "Siguiendo a ilustres tratadistas contemporáneos, escribimos **estado** con minúscula, convencidos de que el uso corriente sólo se justifica plenamente dentro de la teoría política burguesa en que el mito del estado —con su personalidad, voluntad, etc.— juega un papel determinante".

[5] **Mensaje,** Nº 115, págs. 690 y 692.

Lo anterior nos conduce de la mano al segundo de los corolarios aludidos y que se refiere a la relación natural que existe entre la democracia y el planeamiento sanamente conceptualizado. Tal relación deriva de la esencia misma de ambos conceptos —democracia y planeamiento—, pues uno y otro descansan sobre la noción de pueblo como sustancia libre y viva de la sociedad política. Por ello es digna de aplaudir la actitud de aquellos técnicos en cuestiones económicas que, como Gunnar Myrdal, no cesan de advertirnos que la planificación, lejos de dañar a la democracia, le otorga "mayor alcance y raíces más profundas".[6]

b) El concepto de desarrollo

América Latina, por su condición de continente subdesarrollado, plantea el problema del desarrollo que, a su vez, se relaciona con el problema del planeamiento.[7] En efecto, como en las sociedades evolucionadas y complejas de hoy día la política debe asumir la forma de planeamiento, resulta evidente que este último constituye el instrumento por antonomasia del desarrollo. Subdesarrollo, planeamiento y desarrollo son, en consecuencia, conceptos estrechamente ligados, sobre todo tratándose de nuestro continente. Es, justamente, lo que observan los expertos: "Si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del estado... El estado tiene que intervenir."[8]

La última observación se justifica totalmente, puesto que al estado le compete esa especie particular de política que llamamos gobierno y, en consecuencia, le compete también un papel importante en el planeamiento. El estado es, pues, un agente del desarrollo económico, y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Hablando del progreso de la ciencia y la tecnología en relación con los deberes del estado, expresaba muy justamente Juan XXIII que, hoy día, los poderes públicos no pueden menos que sentirse obligados a desenvolver en el campo económico una acción multiforme cada vez más vasta, más profunda y más orgánica, puesto que tienen actualmente esas posibilidades concretas (**Mater et magistra**, Nº 9).

c) El concepto de revolución

La naturaleza de nuestro estudio exige que demos por descontado el carácter revolucionario de los cambios o reformas que necesita América Latina. En consecuencia, aquí sólo nos proponemos determinar cuál es el papel que le corresponde al estado como sujeto o actor de de esos cambios o reformas, que se supone han de ser rápidos, integrales y substanciales, es decir, revolucionarios. De todos modos, la complejidad del problema aconseja, para una mayor claridad, precisar el sentido político del concepto aludido.

El concepto de **revolución** no se puede fundamentar si no es en relación estrecha e indisoluble con el concepto de política, que es —como sabemos— la actividad que desarrolla la sociedad en orden al bien común. Ahora bien, tal actividad, como cualquiera otra, puede asumir uno u otro ritmo o **tempo.** Así, puede ella exhibir eventualmente una cierta velocidad, rapidez o celeridad, típica o característica. Cuando tal cosa ocurre en la política, se habla de revolución, **stricto sensu.** Se manifiesta entonces, en el acontecer político, cierta arritmia o descompás entre el ritmo previsto o normal y el que de hecho sobreviene más o menos intempestivamente. La actividad política revolucionaria de que hablamos puede realizarse a través de la violencia o sin ella —ésta es otra cuestión, diversa de la que ahora estamos examinando—, pero su esencia será siempre la misma. La revolución, estrictamente hablando, es ese tipo sui generis de política que se caracteriza por el **tempo** acelerado a que nos hemos referido.

De lo anterior nos interesa deducir una consecuencia que, aunque implícita en lo dicho, importa dejar bien en claro: El papel del estado frente a la revolución no ha de determinarse en forma aislada y separada de la teoría política, sino precisamente al nivel de ésta y en estrecha correlación con sus conceptos básicos.

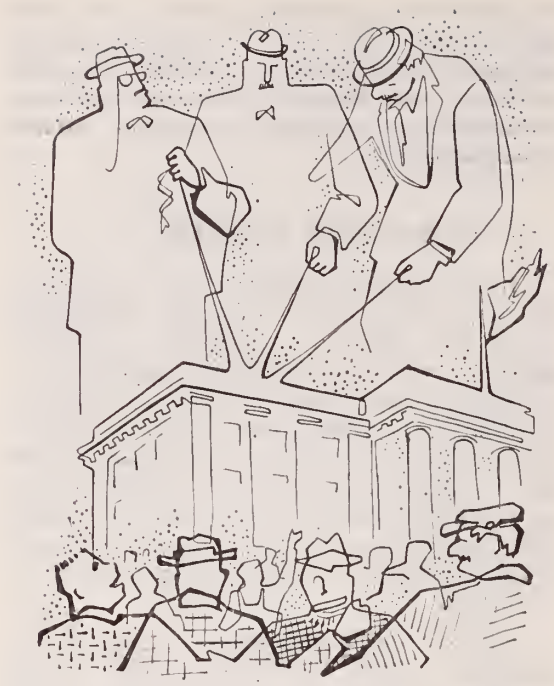
Pasemos ahora a estudiar, a la luz de los

---

[6] **El estado del futuro** (Fondo de Cultura Económica, 1961), pág. 114.

[7] Como se sabe, hay varios estudios especializados al respecto. Uno de ellos, notable por su precisión y concisión, es el que se debe a Paul G. Hoffman, ex-director del Plan Marshall, **Bread upon the waters: The problems and promises of development,** publicado por el **Book of the year 1962** de la **Encyclopaedia Britannica.**

[8] Raúl Prebisch, "Planificación y Democracia", págs. 683, 685, y 689, **Mensaje** Nº 115.



principios enunciados, el problema concreto del estado como agente de reformas revolucionarias.

4. EL ESTADO COMO AGENTE DE REFORMAS O CAMBIOS

El estado, como agente de reformas o cambios, puede examinarse desde dos puntos de vista. El primero se relaciona con el **planeamiento** que demandan o requieren esos cambios o reformas, y el segundo se relaciona también con los mismos, pero en cuanto revisten el carácter de **revolucionarios.** Trataremos separadamente cada una de estas cuestiones.

a) El estado y el planeamiento

Ya nos hemos referido a las relaciones estrechas que vinculan el planeamiento con el estado, por razón de ser el primero una especie particular de política y el segundo un instrumento al servicio del bien común. Por lo tanto, y desde este punto de vista, aquí sólo nos correspondería agregar que la teoría general, anteriormente expuesta, se aplica en todas sus partes tratándose de América Latina.

Pero hay más. Y es que nuestro continente tiene también razones propias que aducir tanto en favor del planeamiento como en favor de la participación del estado en dicha tarea. Para lo primero, no es difícil argumentar que ese planeamiento está más que indicado tratándose de la desorganización social, política y económica que caracteriza, en general, a la América Latina. Se han señalado a menudo las circunstancias que caracterizan la referida desorganización, de modo que nos limitaremos sólo a señalar algunas. Desde luego, tenemos la desorganización social que implica la heterogeneidad o falta de unidad social, característica de nuestros países, en que las minorías opulentas y las mayorías pauperizadas constituyen dos mundos separados por un abismo infranqueable. Tenemos, en seguida, la desorganización económica de la cual queremos proponer sólo un ejemplo hoy día ampliamente comentado en el terreno internacional: la conocida fuga de capitales. En el extranjero calculan que América Latina ha perdido últimamente, por este sólo concepto, unos 10.000 millones de dólares. Tenemos luego la desorganización política que implican el que los regímenes **de facto** proliferen libremente, que los militares deliberen o pasen a las vías de hecho frecuentemente, que las leyes sólo se obedezcan a ratos o parcialmente, etc. Tenemos, en fin, diversos otros tipos de desorganización, demasiado numerosos para enumerarlos uno a uno.

Pasando ahora a la intervención del estado en el planeamiento, es necesario hacer algunas observaciones que se refieren también a situaciones de hecho que vive nuestro continente. En general, puede decirse que esa intervención se halla más que justificada en América Latina, por cuanto operan dentro de ella ciertos factores reacios al planeamiento y al desarrollo que, naturalmente, actúan como fuerzas negativas. Tal es el caso, por ejemplo, de las minorías y oligarquías detentadoras del poder económico, social y político. Frente a ellas, sólo el estado resulta suficientemente poderoso como para poder forzarlas a admitir el planeamiento. De aquí que América Latina necesite, con particular urgencia, la cooperación del estado a los efectos del planeamiento y, consiguientemente, del desarrollo económico y social.

Por otra parte, la enorme suma de capitales que exige un plan de desarrollo, exige al mismo tiempo, y por razones obvias, la intervención del estado. América Latina es, en efec-

to, un continente relativamente pobre. Será preciso que intervenga el estado a fin de conseguir los capitales que supone el desarrollo económico y social. Tal exigencia aparece claramente tratándose de su obtención a través de empréstitos contratados en el extranjero (Estados Unidos o los países de la Europa occidental, etc.). Pero aun si esos capitales se tratasen de obtener en nuestros mismos países, es decir, dentro de cada país empeñado en su propio plan de desarrollo, la intervención del estado sería igualmente o necesaria o conveniente, pues sus actuales detentadores difícilmente los proporcionarían si no les fuesen solicitados por medios más o menos perentorios. ¿Cómo salir, entonces, del subdesarrollo? Utilizando el poder público, naturalmente. Tal es la respuesta no sólo de los políticos sino también de los economistas. "El primer objetivo que se ha de lograr en semejante situación —escribe uno de ellos— es el de capacitar a los poderes públicos para que ejerzan su papel normal en la economía."[9]

En fin, la administración misma de los capitales que moviliza el planeamiento —no importa quién los trabaje— exigirá la intervención del estado al efecto de distribuirlos prudentemente o, por lo menos, para vigilar su correcta inversión.

b) El estado y la revolución

Un distinguido teólogo anota que toda situación revolucionaria implica tres momentos: inadecuación de las estructuras (y especialmente del estado), resistencia al cambio por parte de estas estructuras y, finalmente, movimiento tendiente a imponer los cambios necesarios. Ahora bien, como el mismo teólogo observa, este último movimiento puede orientarse en dos direcciones: "Reformar ante todo la cabeza, la estructura política y la legislación, para cambiar, por medio de ellas, las demás estructuras; o bien, obrar directamente sobre las estructuras de base o crear las necesarias o convenientes si no existen".[10]

Si ello es así, quiere decir que el problema del estado y la revolución puede enfocarse desde dos ángulos distintos. Desde el primer de ellos, aparecerá el estado como objeto o sujeto **pasivo** de cambios o reformas, y desde el segundo, aparecerá como agente o sujeto **activo.** En el primer caso se tratará del estado burgués tal como existe actualmente en América Latina. En el segundo caso se tratará de un estado ideal o del futuro, tal como cabría imaginarlo para un mejor éxito de la tarea que implican los cambios o reformas de que hablamos. Nos referiremos separadamente a uno y otro caso.

1º El estado burgués

Basta echar una mirada a nuestros países para constatar que, en nuestro continente, el estado es, de hecho o de derecho, un instrumento de opresión en manos de las oligarquías más que una herramienta de liberación a disposición de las mayorías que desean cambios o reformas revolucionarias. La existencia de una democracia más formal que real permite la situación anotada, que viene a complicarse con diversas otras situaciones de hecho, como son —por ejemplo— las dictaduras militares.

Es natural que, en consecuencia, los expertos fijen pocas esperanzas en la capacidad realizadora del actual estado burgués en nuestra América. A decir verdad, las clases gobernantes no desean cambios revolucionarios sino, a lo más, reformas superficiales. A este respecto tiene plena vigencia la observación que las Naciones Unidas formularan, tiempo atrás, en relación con la generalidad de los países subdesarrollados. "La concentración del poder en manos de una clase poco numerosa y esencialmente interesada en la preservación de su riqueza y de sus privilegios —ha dicho este alto organismo— excluye la perspectiva de un progreso económico importante hasta tanto **una revolución social** no haya llevado un cambio en la repartición de los ingresos y del poder". Y más adelante agregan las Naciones Unidas: "Ciertos países son dirigidos por pandillas corrompidas y reaccionarias que arriesgarían el ser derrocadas por el pueblo si no fuese por la ayuda extranjera, pero cuyo poder, en desquite, corre el riesgo de verse reforzado por el hecho de que disponen de esa ayuda".[11] Como se ve, huelga todo comentario al respecto.

¿Qué hacer mientras permanecen en fun-

---

[9] Pierre Bigo, S.J. "Cristianismo y revolución en la época contemporánea", **Mensaje** Nº 115, pág. 599.

[10] José Aldunate L. S.J., "El deber moral ante la situación revolucionaria", **Mensaje,** Nº 115, págs. 668 y 669.

[11] Transcribimos la cita de un ensayo notablemente lúcido de un autor francés que conviene leer: Yves Lacoste, **Les pays sous-développés** (Presses Universitaires de France, 1960), pág. 103 (Hay traducción castellana).

ciones, en América Latina, los gobiernos burgueses? No cruzarse de brazos, desde luego, y, en tanto se prepara una acción más radical, luchar por todos los medios posibles para que estos gobiernos hagan, al menos, lo que está en su poder realizar, es decir, aquellas reformas relativas que vendrán a aliviar, aunque sólo en parte, la grave situación por que atraviesan nuestros países. Cierto es que los cambios revolucionarios que exige América Latina sólo advendrán cuando el estado burgués haya sido reemplazado por otro; pero así y todo no ha de esperarse el advenimiento de tal revolución para bregar por soluciones a más corto plazo.

Refiriéndose a los actores de la revolución, el teólogo anteriormente citado recuerda muy oportunamente además que, como no existen obligaciones impersonales, puede muy bien resultar que el gobierno mismo sea el primer obligado a hacer la revolución: "A él le compete en primer término, porque él tiene la responsabilidad directa del bien común".[12] Esa es la verdad. El estado burgués, quiéralo o no, tiene la obligación en conciencia de realizar esas reformas o cambios, sin esperar que venga la revolución a realizarlos. Como expresaba el Papa Juan XXIII en **Mater et Magistra**, el estado debe hacerse presente para tutelar los derechos de todos los ciudadanos, "sobre todo de los más débiles, cuales son los obreros, las mujeres los niños" (Nº 3).

2º El estado del futuro

Refirámonos ahora al estado no ya como objeto o sujeto pasivo, sino precisamente como agente o sujeto activo de los referidos cambios o reformas.

En una palabra, se trata de precisar el papel que le cabe al estado del futuro frente a los cambios o reformas revolucionarias que necesita América Latina. Este estado del futuro, desde luego, se supone ha de ser el resultado de la substitución del actual estado y, a diferencia de éste, se espera que realmente deseará realizar esos cambios. En tal situación, se dispondría del poder público para los efectos de llevar a cabo el planeamiento. La tarea del desarrollo contaría entonces efectivamente con el concurso del estado.

Superados, en la parte anterior de este estudio, los problemas teóricos relativos al concepto del estado y al sentido de la revolución, examinemos ahora los problemas prácticos que al respecto se le planean a América Latina. En otras palabras, refirámonos a las reformas o cambios revolucionarios que, en su carácter de tal, deberá propiciar, orientar o realizar —en su caso— el estado nuevo. Tales cambios, en general, se referirán a las estructuras básicas de la sociedad política, ya sea para remover las fallas y deficiencias actuales o, más adelante, para disponerlas convenientemente en relación a nuevos objetivos. Enfocaremos ambos tipos de reformas a través de la consideración breve pero detallada de las diversas estructuras sociales.

Para el efecto, podemos partir de una base sólida, contenida en la afirmación tantas veces expresada por expertos y estudiosos de la cuestión, en el sentido de que, en general, parece indispensable la participación del estado en la realización de tales cambios. En primerísimo lugar, por ser ellos revolucionarios; en seguida, porque actualmente hay poderosas fuerzas que, de hecho, se oponen con toda decisión a que se realicen; y, en fin, porque esos cambios, considerados en sí mismos, exigen al menos la acción catalizadora del estado, cuando no su acción directa e inmediata. Algunos cambios mostrarán más obviamente que otros la necesidad o la urgencia de la intervención estatal, pero en todos ellos se advertirá por lo menos su conveniencia.

1. La Estructura Social.— La necesidad de la intervención del estado aparece manifiesta, en primer lugar, tratándose de la reforma social en América Latina. En efecto, ella importa cambios que afectan la base misma de la sociedad, exhiben una urgencia dramática y, en fin, afectan a la totalidad de las estructuras. Piénsese, por ejemplo, en la abolición de las actuales clases sociales, de clara raigambre económica, e inmediatamente se comprenderá que, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del estado, ni ésta ni ninguna otra reforma será posible en lo tocante a la estructura social del continente.

2. La estructura política.— Algo parecido observamos tratándose de las profundas reformas políticas que se hacen necesarias en América Latina. Sin el concurso decidido del esta-

[12] José Aldunate L, S.J., "El deber moral ante la situación revolucionaria", **Mensaje** Nº 115, pág. 673.

do no será posible introducir en su estructura política cambios como los que suponen el permitir el sufragio de los analfabetos o de la tropa, establecer el plebiscito o referéndum, democratizar los tribunales, etc. Digamos, de paso, que es a este nivel donde se observa más claramente el círculo vicioso que dificulta en extremo las reformas revolucionarias en América Latina: las oligarquías actualmente en el poder son garantía segura de que tales cambios no se realizarán fácilmente. A este nivel también se muestra más obvia la conveniencia de liquidar el actual estado burgués.

3. La estructura jurídica.— Las reformas legislativas aparecen estrechamente ligadas a la suerte de las anteriores, por razón de que, en el estado de derecho, la ley depende en su origen o creación de los poderes constituídos. En consecuencia, también resulta necesaria la intervención del estado en lo referente a la reforma de las estructuras jurídicas de América Latina. Piénsese, por ejemplo, en las reformas constitucionales, por lo que se refiere al derecho público. Y, en lo relacionado con el derecho privado, reflexiónese acerca de la reforma del estatuto jurídico que establece la propiedad burguesa o individualista, la que no por resultar de hecho injusta e inmoral deja de ser defendida mediante todo un cúmulo de instituciones, organismos y cuerpos de la más variada índole. Las minorías dominantes difícilmente tomarán la iniciativa de reformar el estatuto jurídico de la propiedad. Y dígase lo mismo respecto de la administración de justicia, tal como ahora se conoce, en especial tratándose de los tribunales del trabajo y de sus organismos conexos, etc. Para cualquiera reforma en este terreno, debe contarse ciertamente con el concurso del estado.

4. La estructura económica.— El estatuto jurídico de la propiedad, tal como ahora existe, permite y sostiene las actuales estructuras económicas de América Latina, con su cohorte de injusticias y miserias. Varias reformas se imponen en este terreno: nacionalización de algunas grandes industrias, superación de la empresa individualista, planeamiento y desarrollo económico, etc. Son, todas éstas, reformas que hieren en lo vivo a quienes usufructúan del actual estado de cosas y que, consiguientemente, utilizarán todos los medios a su alcance para rechazarlas o, al menos, para hacerlas inoperantes. Y, como esos tales son en extremo poderosos, necesario es que el estado intervenga a fin de que, mediante el poder público, las reformas lleguen a hacerse realidad. Nada decimos aquí, desde luego, acerca de la particular dificultad que ofrece la tarea por razón de que, en América Latina, lo normal es que quienes detentan el poder económico detenten también el poder político.

5. La estructura agraria.— Un caso particular es el que presenta la llamada reforma agraria en América Latina. Al respecto podría haberse pensado que ella no iba a presentar mayores dificultades, siendo tan obvia su necesidad y tan patentes sus ventajas, no sólo para las clases postergadas sino también para las clases dominantes. Pero la realidad se ha encargado de demostrar lo contrario, vale decir, que incluso el estado ha encontrado dificultades para introducir cambios mínimos en la estructura agraria. Aun cuando tales cambios no han equivalido realmente a una reforma agraria y venían a favorecer también, y en gran medida, a las actuales clases poseedoras, éstas se han opuesto tenazmente a ellos y el estado, a duras penas, ha podido imponerlas. Todo lo cual no prueba otra cosa sino que una verdadera reforma de las actuales estructuras agrarias sólo será posible en nuestro continente cuando el poder público —es decir, el estado,— se encuentre en manos menos interesadas en conservar las cosas tales como están.

6. La estructura educacional.— Tratándose de la reforma educacional, podría creerse a primera vista que la intervención del estado sería superflua o aun inconveniente: atentatoria contra la libertad de enseñanza o instigadora del monopolio estatal de la educación. Pero sería un error creerlo así. No se trata de crearle problemas nuevos a América Latina, sino de buscar solución a los ya existentes en el terreno de la educación: analfabetismo, ausentismo escolar, enseñanza clasista, etc. Y se trata, además, de recordar que la solución de tales problemas exige el poner grandes capitales —de orden humano y financiero— al servicio de la educación.

Ahora bien, tareas gigantescas son las que les esperan en este sentido a nuestros países, de modo que a su respecto bien pueden afirmarse al menos estas dos tesis evidentes: 1º La reforma de las estructuras educacionales exigi-

rá la colaboración de todos los sectores de la sociedad política; y 2º la participación del estado en esa reforma habrá de ser activa, tanto en la dirección superior del proceso cuanto en las iniciativas que habrá de tomar necesariamente para su puesta en marcha, su prosecución, su coordinación, etc.

En suma, aun en este terreno —que a primera vista uno creería tan alejado del quehacer político— la presencia operante y actuante del estado se hace no sólo conveniente, sino aun indispensable.

7. La estructura administrativa.— Si hay algún cambio institucional en que, por su esencia misma, deba necesariamente intervenir el estado, tal sería el de la Administración pública. En efecto, por cuanto la reforma administrativa se refiere precisamente a los órganos y funciones del estado, se comprende la necesaria participación de este último. Es, como vemos, una cuestión de lógica estricta que, por lo mismo, nos evita mayores disgresiones: aquí todo el problema radica en señalar con precisión qué clase de cambios implica la reforma administrativa. Quién ha de hacerla, es cosa que nadie puede pretender ignorar.

8. Otras estructuras diversas.— Además de las señaladas, hay en América Latina diversas otras reformas cuya urgencia no escapa al análisis, pero que son demasiado numerosas para enumerarlas aquí una a una. Tales, por ejemplo, las reformas fiscal y tributaria, las que afectan a la seguridad social, a las fuerzas armadas, a la policía, etc. En todas ellas aparece clara la conveniencia de que, para realizarlas, intervenga el estado. Más aún: en algunas de ellas es obvio que, a menos que las impulse el estado, jamás llegarán a cobrar existencia. Podría agregarse, incluso, que cambios como los que supone —por ejemplo— la reforma tributaria, sólo se realizarán a fondo cuando América Latina haya superado la etapa de los gobiernos burgueses en que actualmente vive. Aquí de nuevo podemos formular la advertencia anterior: el estado burgués de hoy no podría presentarse a sí mismo como excusa para cruzarse de brazos frente a la urgencia de tales reformas. En este terreno, como en cualquier otro, los gobernantes de hoy están obligados —en conciencia, si no en derecho— a realizar todos aquellos cambios y reformas, aun revolucionarios, que les permitan las condiciones de hecho en que ejercen el poder.

5. CONCLUSION

Finalmente resumamos en breve síntesis nuestras conclusiones acerca del papel del estado frente a los cambios revolucionarios que esperan a la América Latina.

1º La problemática debe enfocarse no a la luz de las teorías convencionales marxistas o burguesas, sino a la luz de nuevos conceptos más adecuados a la realidad latinoamericana.

2º Al respecto se plantean, con el carácter de previos, dos problemas concretos: el del **estado** y el de la **política**; de su solución dependerá la actitud que uno adopte luego en relación con el problema de fondo.

3º El estado, como agente de reformas revolucionarias, puede visualizarse desde dos ángulos: en cuanto esas reformas suponen **planeamiento** y en cuanto esas reformas han de ser **revolucionarias.**

a) Tanto por razones generales de doctrina cuanto por razones especiales de todo orden, América Latina necesita del auxilio poderoso del estado en las tareas del planeamiento, único instrumento idóneo para el desarrollo.

b) El papel del estado, con relación al carácter revolucionario de los cambios que se postulan, puede ser observado en dos momentos distintos y sucesivos: en la etapa actual del estado burgués y en la etapa futura del estado post-burgués o de nuevo cuño. 1) En la **etapa actual,** se debe exigir del estado por todos los medios que realice cuanto esté a su alcance en orden a las reformas que se necesitan. 2) Pero no debe esperarse demasiado del estado burgués de hoy; la realización total de la revolución en América Latina sólo será tarea del **estado nuevo** que, en el futuro, substituya al actual.

Organizaciones de base y cuerpos intermedios

Ramón Venegas Carrasco

El autor del presente artículo —Director del Departamento de Promoción de Proyectos del DESAL, Profesor titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica— nos muestra el papel fundamental que las organizaciones de base y los cuerpos intermedios deben desempeñar en el desarrollo de los países latinoamericanos, si queremos realizar una revolución democrática y auténtica.

Millones de "pasivos" —producto de seculares regímenes dictatoriales o paternalistas— constituyen en nuestros países una verdadera rémora que entraba toda reforma seria y efectiva. Pero no podemos combatir este pasivismo, fomentado por dictaduras, con otra dictadura, vgr. marxista. Es necesario, por una parte, crear estructuras que permitan a estos pasivos integrarse realmente en la vida de la nación. La autoridad, por otra parte, respetando la libertad, tendrá que sacudir la pasividad tanto de los dirigentes como de los dirigidos exigiendo la cooperación de todos. No deben los latinoamericanos esperar que el desarrollo les llueva del cielo.

Son ellos mismos los que en base a esfuerzos libremente asumidos y apoyados en estructuras que los hagan posibles y fecundos, deberán labrar su propio desarrollo.

Para salir de su actual estado de miseria, requiere América Latina grandes reformas de estructuras: reformas tributarias y de la seguridad social para lograr una justa distribución de las rentas; reforma educacional para la democratización de la educación y su adaptación al desarrollo económico y al progreso social; reforma agraria para una justa tenencia de la tierra y un aumento de la producción y de la productividad agrícola; reforma de la empresa y reforma de las estructuras económicas para lograr una participación de los trabajadores en el proceso del desarrollo económico; reforma administrativa para establecer una administración pública eficaz, etc., etc.

¿Quiénes van a ser los agentes de estas reformas o sus actores principales?

Los agentes principales de los cambios

Es condición indispensable para que haya desarrollo económico, progreso social y elevación cultural que el hombre sea actor principal de dichos procesos. En esta forma el hombre aporta toda su capacidad creadora, su voluntad de realización, su espíritu empresarial y de sacrificio a una tarea que es la de él, la de su familia, de su grupo, de su región, de su país, de su continente. La salvación de un continente, que sufre problemas de tal magnitud, cuyo proceso de empeoramiento se aumenta día a día, no se logrará jamás con Estados paternalistas y sistemas asistenciales por una parte, y con una gran masa de pasivos por otra. Solamente habrá solución en una sociedad cuyas estructuras permitan la participa-

ción organizada y responsable de cada ser humano, ya que así cada hombre aportará la parte insustituíble de capacidad creadora, de voluntad de realización, de espíritu empresarial y de sacrificio al proceso de cambios y de construcción de un orden justo. Al mismo tiempo será necesario que la autoridad, respetando la libertad, sacuda la pasividad de sus miembros suscitando en ellos responsabilidades grandes y urgiéndolas con toda energía.

Situación actual

Incapacidad de los dirigentes

Ahora bien, ¿qué sucede actualmente en América Latina?

Por una parte tenemos a los gobiernos y a los grupos dirigentes que en su mayoría no son capaces de llevar adelante verdaderas reformas democráticas. Esta incapacidad proviene de distintas causas: a) o bien ellos representan los grupos económicamente fuertes, y por consiguiente no desean reformas que necesariamente tienen que hacerse con el sacrificio de los intereses de estos grupos; b) o no tienen conciencia de los problemas sociales y económicos tanto en un sentido cualitativo como cuantitativo; c) o son dictaduras corrompidas cuyos gobiernos sólo agravan los problemas; d) o son gobiernos con cierta conciencia de los problemas, pero sin una concepción de lo que debe ser una verdadera sociedad democrática, y por consiguiente sólo llegan, en el mejor de los casos, a ciertas reformas con estructuras estatistas sin participación de los afectados. En estos casos, del pasivismo de los sujetos se pasa al parasitismo de una parte de ellos, especialmente en el partido de gobierno y por el reparto de beneficios a una minoría privilegiada a través de la maquinaria estatal administrativa o de estructuras asistencialistas. Con este tipo de parasitismo tampoco se resuelve el problema del subdesarrollo.

Pasivismo de los sujetos

Por otra parte tenemos el grueso de la población de América Latina que sufre las injusticias; soporta gobiernos no pocas veces corrompidos sea con etiqueta de derecha o de izquierda; sirve de plataforma electoral a los caudillos demagogos y ha sido varias veces defraudado con las pretendidas revoluciones populares. Este sector popular, que es por lo menos el 80% de la población actual, casi no participa de la vida nacional, no tiene organizaciones políticas, sociales, ni económicas suficientemente fuertes para hacerse oír; no comparte los beneficios de la cultura y de la educación; en una palabra, es una masa de pasivos en la miseria. Sin duda alguna éste es nuestro mayor mal: la pasividad prácticamente total de la gran mayoría de la población. Es evidente que así no se puede salvar un continente que al final de este siglo contará por lo menos con 500 a 600 millones de habitantes. Tampoco se puede acometer la tarea gigantesca y urgente de establecer un orden justo mediante cambios fundamentales de estructuras, con millones de pasivos por una parte y, por otra, con minorías privilegiadas que en general detienen el poder para hacerlo servir egoístamente a sus propios intereses. La única solución a esta situación está en la instauración de una *verdadera* democracia. Sólo una democracia auténtica romperá o terminará con un paternalismo y pasivismo suicidas. No hay otra alternativa; las revoluciones que se han realizado en América Latina han fracasado por no tener estas condiciones. Por consiguiente, los agentes fundamentales de la instauración de una verdadera democracia, que incluye todas las reformas de estructuras de que tanto se habla en América Latina, serán los grupos directamente afectados por los problemas del subdesarrollo y esto, no sólo por motivos doctrinarios democráticos, sino por carencia de otro sector que tenga interés en salir de la situación actual.

¿Cuáles son estos grupos afectados que serán los principales agentes del cambio?

Ellos son principalmente los campesinos, los trabajadores industriales, los pobladores.[1]

Características de las organizaciones de base como agentes de los cambios

¿Qué requieren estos grupos para poder ser verdaderos agentes de estos cambios?

1 Se entiende por "pobladores" aquellas grandes masas de seres humanos que, emigrando del sector rural, vienen a establecerse en el sector urbano, en poblaciones, ranchos, villas miserias, callampas, favellas, etc. Estas migraciones se producen, en gran parte, por el estado de miseria de los campos y vienen a agravar la situación ya angustiosa de los centros urbanos.

I. *ORGANIZACION*

Estos grupos necesitan estar organizados, coordinados y unidos. Su organización debe ser tal que permita a cada uno cumplir adecuadamente su función específica, preparándolo así para integrarse a las nuevas estructuras sociales, económicas y culturales del país. Por consiguiente, deben existir en líneas generales los siguientes tipos de organizaciones, llamadas organizaciones de base:

A) *Area rural*

1. *Organizaciones campesinas de acción comunitaria*

Estas organizaciones deben propender al desarrollo integral de sus miembros, abarcando los principales objetivos concernientes al bien común en el orden territorial. Les corresponderá, pues, preocuparse del desarrollo de la comunidad en el orden familiar, social, cultural, recreativo, folklórico, etc. La forma que tomen estas organizaciones podrá variar según el fin específico que persiguen: cultural, educacional, familiar, recreativo, etc.[2] Tales organizaciones son muy importantes en América Latina, pues ellas son el insustituíble instrumento para revitalizar las áreas rurales, dado el abandono moral, espiritual y material en que se encuentran.

2. *Organizaciones campesinas con finalidades socio-económicas*

Donde ya existen pequeños propietarios agrícolas y donde se necesitan reformas agrarias y planes de colonización, deben promoverse la unión y la cooperación de estos campesinos para una adecuada producción agrícola, pesquera, etc. En este orden de cosas las asociaciones más indicadas son las cooperativas de producción y de comercialización.

Será muy útil fomentar la empresa artesanal, existente en muchas partes de América Latina, especialmente en pueblos de carácter rural, pues, además del aporte importante que puede significar para el desarrollo económico, tiene un gran valor en el desarrollo cultural y humano del campesinado.

Las llamadas comunidades indígenas, organizaciones campesinas que mantienen ciertos valores de acción comunitaria, merecen una particular ayuda, especialmente en el proceso de producción agrícola, con el fin de integrarlas a la comunidad nacional sin que pierdan sus valores propios.

La importancia del sindicato en los campos queda de manifiesto al considerarse las condiciones económicas en que trabaja el asalariado campesino. Frente a las fuerzas que representan al sector patronal, el único instrumento con que el campesino podrá mejorar su situación y las condiciones en que labora, es el sindicato. Estos son especialmente necesarios en las grandes plantaciones y en los fundos ganaderos.

Todas estas organizaciones campesinas de carácter económico han de unirse tanto en el plano local, regional y nacional, como en el plano funcional y profesional. Urge, por consiguiente, la existencia de federaciones nacionales y regionales de cooperativas agrícolas; de federaciones artesanales regionales y nacionales y de federaciones sindicales regionales y nacionales, etc.

Estas organizaciones tienen suma importancia en un nivel nacional, ya que por medio de

2 En el área rural se incluyen también otras actividades, como la pesca, la pequeña minería, etc.

ellas el campesinado puede participar en las reformas agrarias y en los otros organismos de derecho público que tengan relación con la zona rural.

3. *Organizaciones relacionadas con la seguridad social y la salud*

En América Latina los seguros sociales y los servicios de salud son en la actualidad prácticamente inexistentes para el campesinado. Es necesario promover organizaciones que, al menos, tengan las siguientes características:

a) Participación de los campesinos, a través de sus organizaciones de base, en la administración y financiamiento de la seguridad social y de la salud;

b) Igualdad de servicios y tratos para los sectores agrario e industrial;

c) Estructuración tal que los servicios y las prestaciones alcancen realmente a cualquier campesino que las necesite.

Esto significa, entre otras cosas, organizaciones regionales y locales bien equipadas, con suficiente responsabilidad y autonomía.

B. *Area urbana*

1. *Organizaciones de pobladores de acción comunitaria*

Como es sabido, existe en América Latina el llamado problema de la "urbanización" o concentración económica y geográfica de la población, provocada por la migración de los campos a los centros urbanos. Esto ha traído, como consecuencia, la desorganización de las zonas urbanas populares. De ahí, la necesidad de fomentar las organizaciones de pobladores de acción comunitaria. Estas tienen como principal finalidad el desarrollo de la comunidad urbana en el orden familiar, social, cultural, recreativo, folklórico, etc. Además les corresponde representar las necesidades de los vecinos ante los poderes públicos. En esta forma el "poblador" de callampas, favellas, barriadas, etc. podrá realizarse como persona humana e integrarse como ciudadano en la sociedad.

Estas organizaciones de pobladores han de estructurarse por unidades vecinales, de barrios, de ciudades hasta llegar a constituir organizaciones de carácter nacional.

2. *Organizaciones con finalidad socio-económica*

Ante la migración masiva de los campos a los centros urbanos, y por otra parte, la insuficiencia o ausencia de una planificación territorial equilibrada que vitalice las regiones, especialmente las zonas rurales, se hace indispensable dar cuanto antes trabajo a millones de seres humanos que viven en las poblaciones populares de los centros urbanos. Con ese fin, convendrá organizar pequeñas empresas industriales —cooperativas de producción o empresas artesanales— para dar trabajo a los pobladores y permitirles mejorar sus niveles de vida.

Además, estos mismos grupos de pobladores y otros grupos urbanos organizarán cooperativas de ahorro y crédito, de consumo, etc. Estas cooperativas —del mismo modo que las empresas artesanales— deberán federarse regional y nacionalmente para poder, en esta forma, participar en los organismos estatales y de derecho público que tengan que ver con el desarrollo económico del país.

Los trabajadores industriales y de los servicios públicos o privados han de contar con sus propias organizaciones sindicales. Estas formarán federaciones profesionales de acuerdo con las funciones que cumplan: construcción, metalurgia, transporte, comercio, etc. A su vez estas federaciones se agruparán en confederaciones nacionales. Así podrán los trabajadores participar en los Organismos de Derecho Público de Planificación y de Desarrollo Económico y en las grandes reformas de estructuras económicas.

3. *Organizaciones relacionadas con la seguridad social y la salud*

En América Latina, estas organizaciones suelen ser estatales, sin ninguna participación de los interesados en su administración. Generalmente son grandes servicios centralizados en las capitales, costosísimos y bastante deshumanizados en sus prestaciones. Por consiguiente, se trata de promover organizaciones que, al menos, tengan las siguientes características:

a) Participación de los pobladores y de los trabajadores, a través de sus organizaciones de base, en la administración y en el financiamiento de la seguridad social y de la salud;

b) Estructuración de la seguridad social y de la salud en tal forma que los servicios y las prestaciones estén realmente al alcance del poblador o trabajador que las necesite. Esto significa entre otras cosas que las organizaciones locales y regionales estén bien equipadas, con suficiente responsabilidad y autonomía.

c) El monto y la modalidad de las prestaciones debe determinarse teniendo en cuenta la debilidad del sujeto y las contingencias o necesidades que le afecten.

C. *Organizaciones latinoamericanas*

Todas estas organizaciones de campesinos pobladores y trabajadores industriales, además de confederarse nacionalmente, formarán organizaciones latinoamericanas que tendrán ante todo las finalidades siguientes:

a) Coordinar a las organizaciones nacionales;

b) Promover organizaciones nacionales o regionales;

c) Asesorar las organizaciones nacionales;

d) Representar a los trabajadores ante las grandes organizaciones internacionales: Alianza para el Progreso, OIT, CEPAL, etc.

En resumen, para que estas organizaciones sean verdaderos y eficaces agentes de los cambios de estructuras se requiere:

1. Que sean especializadas en las funciones que cumplen para poder así integrarse con eficacia en las distintas estructuras y estar representadas en los cuerpos intermedios y en los organismos latinoamericanos e internacionales.

2. Que estén coordinadas y unidas tanto en el plano local y regional como en el nacional y latinoamericano para defender y representar así con verdadera eficacia los intereses del sector popular y promover las grandes reformas de estructuras; esta unidad es aún más necesaria en vista del poder que tienen los grupos contrarios e indiferentes a las reformas.

II. *EDUCACION*

Para cumplir su cometido las organizaciones de base necesitan, además, una adecuada preparación de sus miembros desde el punto de vista doctrinario, cultural, técnico y científico. Sin esta preparación la revolución, de la cual tanto se habla, nunca se realizará; solamente se producirán revueltas sangrientas o rebeliones, que colocarán en el poder otros incapaces que sólo podrán hacer demagogia, producir frustración y anarquía. Se trata, por consiguiente, de proporcionar a las organizaciones de base escuelas de capacitación para los dirigentes y militantes de sus movimientos económicos, sociales, culturales etc.; también es necesario instalar sistemas de educación fundamental y medios de comunicación de masas que permitan a gran parte de la población de América Latina, actualmente pasiva y abandonada, adquirir la cultura humana y cívica mínima, necesaria para incorporarse en forma activa a las tareas del desarrollo.

Paralelamente se ve cuán necesaria es una reforma total de la educación en función del desarrollo económico, social y cultural de América Latina; y en particular la promoción de toda la educación y formación vocacional y profesional, sobre todo en la enseñanza primaria y secundaria, para dar a la mano de obra latinoamericana las calificaciones que necesita para incorporarse eficazmente al desarrollo. Así se ayudará, al mismo tiempo, a una política de pleno empleo.

En este orden de cosas habría que fomentar escuelas de oficios, escuelas granjas, escuelas de formación profesional acelerada, etc., y formar un personal auxiliar para ciertas tareas específicas; extensionistas agrícolas para colaborar en la reforma agraria, personal auxiliar para la salud, etc.

III. *SERVICIOS*

No basta que las organizaciones de base tengan instituciones de educación; necesitan, además, de *servicios* que proporcionen un alivio eficaz a los problemas inmediatos del hombre que sufre día a día, y por otra parte, signifiquen un paso más en los cambios estructurales necesarios para un verdadero desarrollo. Esto segundo es esencial, ya que si los *servicios* sólo se dedicaran a atender a los problemas inmediatos, podrían crear en algunos una mentalidad conformista y en otros una frustración al ver que sus problemas no se resuelven en sus causas profundas.

De esta manera las cooperativas de producción y las asociaciones artesanales tanto del

sector rural como urbano necesitan de centrales de servicios que, mediante contratos, prestarán asistencia técnica, asesoría gerencial y de comercialización, asesoría financiera y de crédito, etc.

Estas centrales tienen dos grandes finalidades:

1) Prestar en forma permanente los servicios de gerencia, de producción y de comercialización a las asociaciones de pequeños propietarios o artesanos. Sabemos que en América Latina hay muy poca competencia para tales funciones, especialmente en el sector popular, y además muy poco personal disponible. Es, pues, sumamente racional que unas pocas instituciones especializadas dispongan de un mínimo de técnicos bien rentados al servicio de este tipo de organizaciones de base, sin lo cual ellas necesariamente fracasarán o carecerán de eficacia frente a un verdadero desarrollo socio-económico.

2) Servir de puente entre las organizaciones de base y las macro-organizaciones, sean públicas o privadas, especialmente de crédito y de fomento agrícola e industrial. El campesino, el artesano, el poblador, el obrero industrial no tienen prácticamente entrada a estas macro-organizaciones. Para ser recibido en ellas y escuchado se requiere poder económico o político o ambas condiciones a la vez. Sus tramitaciones suponen que el solicitante dispone de tiempo o de empleados que tramiten por él. Todas estas condiciones en general no las cumple el sector popular. Conviene por consiguiente que existan instituciones privadas poderosas que le representen y defiendan sus derechos, no en función de discriminaciones políticas o de solvencia económica en un sentido bancario, sino atendiendo a su capacidad de trabajo, de producción, de esfuerzo asociado, etc.

Las organizaciones de base requieren también de servicios socio-económicos y culturales. Así, por ejemplo, un movimiento sindical necesita de una buena asesoría socio-económica y jurídica, sin la cual sus reivindicaciones inmediatas serán pura demagogia y sus planes de reforma para el futuro, simples utopías. En la misma forma una organización de acción comunitaria que no tuviera asesoría técnica para el mejoramiento de los servicios de la comunidad (agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, etc.), sólo mantendría una agitación hueca que no escucharían las autoridades y por consiguiente frustraría a sus asociados al no conseguir nada.

Tanto las soluciones de emergencia a los problemas inmediatos, como la instauración de una verdadera sociedad democrática que dé solución permanente a los problemas del subdesarrollo, requieren la colaboración de toda una élite de doctrinarios, científicos y técnicos. Tal colaboración ha de realizarse especialmente por medio de las organizaciones de servicio.

Institutos de desarrollo socio-económico popular

En este orden de cosas hay un tipo de institución absolutamente esencial para que las organizaciones de base sean agentes de los cambios: los institutos de desarrollo socio-económico popular, a quienes corresponden las siguientes funciones:

a) Investigación operacional que permita la elaboración de modelos de solución. Esta elaboración de modelos se producirá por la síntesis entre la investigación científica de la realidad empírica y los principios doctrinarios que deben inspirar la creación de una sociedad democrática;

b) Promoción de proyectos significativos para el desarrollo social y económico a base de estos modelos.

c) Asesoramiento de las instituciones promovidas o existentes, tanto en sus necesidades de planificación como en las de desarrollo.

Sin este aporte de ciencia, técnica y doctrina las organizaciones de acción temporal se consumirán en un activismo estéril.

Es una locura, o una inconciencia criminal, o un infantilismo revolucionario pretender instalar un orden justo sin investigación, ni planificación, ni desarrollo, sin doctrina, ciencia y técnica y sin las instituciones que permitan usar estos medios para la gran causa de salvación de América Latina.

LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y LOS CUERPOS INTERMEDIOS

Se ha indicado cuáles deben ser las organizaciones de base y sus principales características para que puedan ser los agentes principales de los cambios.

Es evidente que estas organizaciones, especializadas según sus funciones, con sus instituciones de educación y de servicios, y coordinadas regional, nacional y continentalmente, constituirán una fuerza técnica y doctrinariamente capacitada.

Por convicción o por presión, irán proponiendo y exigiendo soluciones inmediatas y a largo plazo a las insostenibles situaciones actuales. Hay que tener presente que la revolución comienza hoy: el nacimiento o robustecimiento de las organizaciones de base son los primeros pasos indispensables de una revolución democrática; en esta forma los campesinos, los obreros industriales, los pobladores irán tomando conciencia de su papel activo y decisivo en la construcción de una sociedad justa; se irá creando una mentalidad que funda su esperanza en el propio esfuerzo, en la iniciativa, en el sacrificio, en la fe, la tenacidad, la constancia y la solidaridad. Esto no se logra de la noche a la mañana. En la mentalidad verbalista y formalista de América Latina una revolución se produce cuando, después de una revuelta, sangrienta o no, se cambia la Constitución, se pronuncian largas declaraciones de principios y se dictan algunas leyes sobre reformas fundamentales. Pero los hombres siguen pasivos esperando que todo les llegue por cambios ajenos a ellos, por la creación de grandes instituciones repartidoras de beneficios, promovidas por algún caudillo "providencial" o algún partido "popular". Creemos que, desde ahora, todo paso que se haga hacia la organización del sector popular y hacia la toma por él de responsabilidades es el comienzo de la auténtica revolución. Por de pronto, no basta que existan las organizaciones de base para que se produzcan los grandes cambios de estructuras o la creación de nuevas estructuras. Se necesitan además los canales que hagan posible la participación de estas organizaciones en el establecimiento y la puesta en marcha de las grandes reformas. Todas las reformas de estructuras requieren de organismos de derecho público, llamados cuerpos intermedios, que representen democráticamente a los grupos interesados en la solución del bien común respectivo.

Estos cuerpos intermedios serán las juntas de planificación, de desarrollo, los consejos económicos y sociales, los consejos regionales, los consejos profesionales, los organismos de reforma agraria, de seguridad social, de vivienda, de salud, etc.

Todos éstos deberán estar integrados por representantes de las organizaciones de base respectivas, elegidos democráticamente por las bases. Así las reformas tendrán la participación activa y responsable de todos los ciudadanos del país según sus funciones y competencias. En esta forma lo social, lo económico, lo cultural tendrán una vida sana, orgánica y funcional.

Además una estructura como la planteada permitirá a los partidos políticos cumplir eficazmente la insustituíble labor que les está encomendada en toda sociedad democrática.

Con el debido aporte de base, que significa la presencia organizada y capacitada de los distintos sectores de la ciudadanía, los partidos políticos estarán en condiciones de traducir con eficiencia en su campo de acción, especialmente el legislativo, los anhelos del país. Por otra parte, toda democracia política es ilusoria si no existe la democracia socio-económica que hace de los hombres y mujeres, ciudadanos libres y capaces de intervenir en la vida nacional.

En esta forma, se habrá liberado a los partidos de la hipertrofia que los afecta cuando, por ausencia de las estructuras enunciadas, invaden campos que no les son propios, desvirtuando su finalidad y rol específicos y perjudicando seriamente las organizaciones socioeconómicas y gremiales al introducir en ellas la política partidista.

También a causa de la ausencia de los cuerpos intermedios y de las organizaciones de base, todo es entregado a manos del Estado y del o de los partidos de gobierno. Esto produce un ejecutivo débil con su correspondiente hipertrofia política.

En realidad, el Estado sigue tomando directamente más actividades, creando instituciones monstruosas, deshumanizadas, manejadas por una burocracia incompetente, reclutada en las filas de los partidos políticos de gobierno, repartiendo servicios a base de discriminación partidista, con las siguientes graves consecuencias:

1) Aumenta el pasivismo de la población;

2) Crea un parasitismo carísimo e ineficaz;

3) Rinde servicios de muy poca eficiencia económica o social, ya que éstos no se otorgan

principalmente con miras al desarrollo, sino con fines políticos.

4) Debilita al Gobierno Central que pierde gran parte de sus energías en financiar servicios que, por vicios de estructuras, son costosísimos. Además, en las planificaciones y desarrollos los funcionarios técnicos van tomando de hecho cada vez más influencia, creándose una hipertrofia de su poder, produciendo un gobierno de la tecnocracia estatal. Todo esto naturalmente va eliminando la instauración de una verdadera democracia, única solución para los países subdesarrollados.

Además, el sistema actual de ayuda a los países subdesarrollados funciona casi exclusivamente de Gobierno a Gobierno, con los graves inconvenientes tantas veces señalados: se tratan problemas de desarrollo entre Gobiernos que se interesan poco o nada por el desarrollo, se tiende en todos los planes a considerar al hombre siempre como objeto del desarrollo económico y social y no como sujeto, etcétera.

Es evidente que al existir instituciones de derecho público como los cuerpos intermedios ellas necesariamente asesorarán a los gobiernos en los acuerdos entre países, dando en esta forma una presencia al pueblo a través de sus organizaciones de base.

Por fin las organizaciones de base con sus federaciones o confederaciones latinoamericanas participarán en los organismos latinoamericanos, interamericanos y mundiales de solidaridad y ayuda internacional. Bien se sabe que en general el vicio de estas grandes instituciones (Alianza para el Progreso, BID, OEA, etc.) es su estructura en la cual se deja muy poca o ninguna presencia a las organizaciones de base, repitiéndose de nuevo el círculo vicioso de gobiernos incapaces frente al progreso o no interesados en él, manejando fondos de instituciones internacionales que debieran estar dirigidos hacia el bienestar de los pueblos.

Actualmente en América latina hay por primera vez un verdadero despertar en el sector popular y en una élite de intelectuales, políticos, sacerdotes, profesionales, estudiantes, que comprenden los grandes problemas, desean solucionarlos democráticamente y ya se están organizado para ello. En todos los países, aún en los más abandonados, se encuentran grupos organizados de campesinos, de obreros y de pobladores que desean progresar y mejorar sus comunidades con gran espíritu de solidaridad y cooperación; entre ellos se destacan dirigentes extraordinariamente capacitados para las actividades económicas, sociales y culturales. Son hombres y organizaciones que, debidamente equipados, podrían perfectamente tomar su destino en sus manos. El rápido y eficiente crecimiento de la Confederación Latino-Americana de Sindicalistas Cristianos (CLASC), de la Federación Campesina Latino-Americana (F.C.L.) y de numerosas Federaciones de Cooperativas populares de todo tipo son ejemplos probatorios de las grandes y rápidas posibilidades que existen en este sector hasta la fecha abandonado (ver cuadro anexo). Estos grupos representan la única y última esperanza que queda para salvar a un continente en forma democrática, vale decir en la única forma en que pueda darse verdadera solución. La otra alternativa, la revolución marxista, en un continente cuyo mal principal es la pasividad, vendría a sancionar definitivamente esta situación con sus medios científicos, técnicos y policiales de control total de la persona humana. Y ya sabemos por experiencia lo que se puede esperar del pasivismo y conformismo, por un lado, y del poder despótico por otro, para el desarrollo económico, el progreso social y la elevación cultural.

América Latina sólo se salvará por la instauración de una verdadera democracia o seguirá en el caos hasta transformarse en grandes campos de concentración con gobiernos policiales de partidos únicos parasitarios.

Principales Cooperativas existentes en Latinoamérica y las Antillas

	Nº de Cooperativas	Nº de Socios
Consumo	3.788	1.771.000
Agrícolas (Incl. Créd. Agríc.)	5.365	1.085.000
Ahorro y Crédito	2.999	1.953.000
Vivienda	786	80.000
Eléctricas	655	496.000
Producción, Servicios y Otros	1.939	606.000
Escolares	1.127	138.000
TOTAL	16.659	6.129.000

Organizaciones Sindicales de la Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLASC)

PAIS	ORGANIZACION	DIRECCION
Antillas Francesas	Centrale des Travailleurs Chrétiens Antilles Guyane	Cité du Raizet, Point à Pitre, Guadeloupe.
" "	Centrale des Travailleurs Chrétiens Antilles Guyane	Boite Postale 21, Port de France, Martinique.
Antillas Holandesas	Federación di Union di Trabadornan di Corsow	Bargestraat 1, Willemstad, Curazao N. A.
" "	Union Portuaria Arubana	Kriosweg Nº 13, Oranjestad, Aruba N.A.
Antillas Inglesas	Technical Clerical and Commercial Workers Union	5 Cross Street, Rousseau, Dominica, W. 1.
Argentina	Acción Sindical Argentina	Alsina 1133, Buenos Aires.
"	Organización Intersindical Cristiana	Montevideo 746, Buenos Aires.
Bolivia	Acción Sindical Boliviana	Casilla de Correo 2158, La Paz.
Brasil	Confederación Nacional de Círculos Operarios del Brasil	Rua Dos Andradas 96 - 16º andar, Río de Janeiro.
"	Movimiento de Orientación Sindical	Rua Dos Andradas 96 - 16º andar, Río de Janeiro.
Colombia	Acción Sindical Antioqueña	Apartado Aéreo 2071, Medellín.
Costa Rica	Frente Obrero y Campesino Cristiano	Apartado 5024, San José.
Chile	Acción Sindical Chilena - Central Cristiana de Trabajadores	Alonso Ovalle 1475, Santiago.
Ecuador	Confederación Ecuatoriana de Obreros Cristianos	Montufar 197, Quito.
El Salvador	Unión Nacional de Obreros Cristianos	1 Avenida Norte 227, Edif. Fratti Planta Alta 6, Apartado 1252, San Salvador.
Guatemala	Frente Cristiano de Trabajadores de Guatemala	9 calle 8-49 Apto. 5, zona 1, Guatemala.
Guayana Francesa	Centrale des Travailleurs Chrétiens Antilles Guyane	Boite Postale 331/334, Cayenne.
Guayana Holandesa	Surinamse Werknemers Federatie	Kaizerstraat 99, Paramaribo, Surinam.
" "	Progresieve Werknemers Organizatie	Kaizerstraat 122, Paramaribo, Surinam.
Honduras	Acción Sindical Obrero-Campesina de Honduras	Apartado 6, Tegucigalpa.
Honduras Británica	Federación Nacional de Sindicatos Cristianos	Regent Street, 34 - P.O. Box 533, Belize.
Jamaica	Trade Union Congress	3, South Camp Road, Kingston.
México	Federación Campesina de América Latina	Alarcón 1, Altos A, México, DF.
"	Frente Auténtico del Trabajo	Alarcón 1, Altos A, México, DF.
Nicaragua	Movimiento Sindical Autónomo de Nicaragua	Apartado 1863, Managua.
Panamá	Federación Istmeña de Trabajadores Cristianos	Avda. México y calle 29, Edif. OBM. Sala 25, Apartado 6308, Panamá.
Paraguay	Movimiento Sindicalista Paraguayo	México 725, Asunción.
"	Confederación Cristiana de Trabajadores	Azara 535, Asunción.
"	Movimiento Sindical Paraguayo en la República Argentina	Alsina 1133, Buenos Aires.
Perú	Movimiento Sindical Cristiano del Perú	Ucayali 332, Lima.
Puerto Rico	Federación Puertorriqueña de Sindicatos Democráticos	Calle 7 Nº 125, Urbanización Villa Esperanza, Ponce.
República Dominicana	Confederación Autónoma de Sindicatos Cristianos	Juan Pablo Pina 27, Apartado 309, Santo Domingo.
Uruguay	Acción Sindical Uruguaya	Cerro Largo 1242, Montevideo.
Venezuela	Comité Unitario de Sindicalistas Cristianos.	Avda. Páez Quinta Granada, El Paraíso, Caracas.

Organizaciones Campesinas de la Federación Campesina Latinoamericana F.C.L. — CLASC

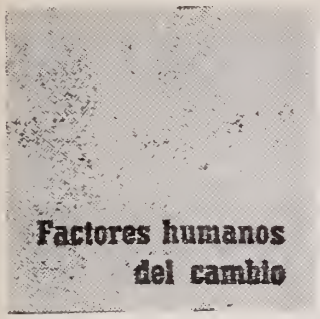
PAIS	ORGANIZACION	DIRECCION
Antillas Francesas	Monsieur Edouard Démocrite	Boite Postale 21, Fort de France, Martinique.
Antillas Holandesas	Secretaría Agraria de CEDEUNCO	Bargestraat 1, Willemstad, Curazao.
Antillas Inglesas	Secretario Ejecutivo de FCL Nicholas Pollard	P.O. Box 533, Belize, Honduras Británica.
Argentina	Secretaría Agraria Nacional de ASA	Alsina 1133, Buenos Aires.
Bolivia	Instituto de Educación Rural	Casilla 731, Cochabamba.
Brasil	Federación Campesina de Sao Paulo	c/o CNCO, Rua Dos Andradas 96, 16º andar, Río de Janeiro.
Colombia	Asociación de Agricultores del Valle del Cauca	Secretaría Agraria de ASA, Apartado 2071, Medellín.
Costa Rica	Federación Campesina	Apartado 5024, San José.
Chile	Unión de Campesinos Cristianos	Alonso Ovalle 1475, Santiago.
Ecuador	Secretaría Nacional Campesina de CEDOC	Montufar 197, Quito.
El Salvador	Depto. Campesino de UNOC	1 Avenida Norte 227, Edif. Fratti Planta Alta 6, San Salvador.
Guatemala	Sección de Sindicatos Campesinos del FECETRAG	9 Calle 8-49 Apto. 5 Zona 1 - Guatemala.
Honduras	Depto. Agrario de FASCH	Apartado 656, Honduras C.A.
Honduras Británica	Department of Peasant of FNSC	P. O. Box 533, Belize.
Jamaica	Department of Peasants of TUC	3, South Camp Road, Kingston.
México	Secretaría Campesina del FAT	Alarcón 1, Altos A, México DF.
Nicaragua	Secretaría Campesina del MOSAN	Apartado 1863, Managua.
Panamá	Federación Panameña de Campesinos Cristianos	Apartado 6308, Panamá.
Paraguay	Federación de Ligas Agrarias y Campesinos de CCT	Azara 535, Asunción.
Perú	Federación Campesina de Puno	Calle del Puerto 151, Puno.
Puerto Rico	Departamento Agrario de FEPUSID	Calle 7 Nº 125 de la Urb. Villa Esperanza, Ponce.
República Dominicana	Federación de Ligas Campesinas	Apartado 309, Sto. Domingo.
Uruguay	Sindicato de Peones de TAMBO	Cerro Largo 1242, Montevideo.
Venezuela	Comité Nacional de Coordinación Campesina.	Av. M. T. Toro Ed. Edres Apart. 15, Las Acacias, Caracas.

Federación Campesina Latinoamericana

Presidencia:	Apartado 21288, México DF. MEXICO.
Secretaría Ejecutiva del Caribe	Apartado 6688, Caracas, VENEZUELA.
Secretaría Ejecutiva del Atlántico	Montufar 197, Quito, ECUADOR.
Secretaría Ejecutiva del Pacífico	Alonso Ovalle 1475, Santiago, CHILE.
Secretaría Ejecutiva del Brasil	Rua Dos Andradas 96 - 16º Andar, Río de Janeiro.

Secretarías regionales

Secretaría del Caribe, CLASC	Apartado Postal 6681, Caracas, Venezuela.
Secretaría del Pacífico, CLASC	Ucayali 332, Lima, Perú.
Secretaría Ejecutiva del Atlántico, CLASC	Rodríguez Peña 770, 5º P. Of. 17, Buenos Aires, Argentina.
Secretaría Adjunta de Brasil, CLASC	Rua Dos Andradas 96, 16º andar, Río de Janeiro, Brasil.
Secretaría Adjunta Centro América, CLASC	Turín 37, 1 México 6 DF, México.
Secretaría Adjunta Zona Inglesa, CLASC	34 Regent Street, Belize, Honduras Británica.
Secretaría Adjunta Zona Holandesa, CLASC	Bargestraat 1, Willemstad, Curazao.



La reforma y el ethos cultural

Roger Vekemans, S. J.

No basta propiciar reformas destinadas a lograr el "desarrollo" socio-económico de América Latina; es necesario que esta decisión pase a ser parte integrante de su ethos cultural. Esto significa encarnar en la cultura de nuestros países los valores específicos que han permitido a otros pueblos ser pueblos "desarrollados". Partiendo del análisis de tres disciplinas esenciales a toda cultura, —ciencia, tecnología y ética—, nos muestra el P. Vekemans los valores específicos que en forma de ethos cultural, están en la base del mundo moderno desarrollado. No se trata de renunciar a lo positivo que tenga nuestro ethos cultural, pero, si queremos efectivamente alcanzar el nivel de desarrollo al que nuestros pueblos legítimamente aspiran, debemos hacer también nuestros los valores positivos que fundan el desarrollo de los pueblos.

I Ethos cultural

Si concebimos la reforma social como "la reforma de las reformas" —fruto de la solidaridad activa y organizada de todo el pueblo y de la autorrealización del hombre— comprenderemos que ella se proyecte, en el plano de la cultura, como exigencia de un cambio en el ethos cultural de los pueblos.

Puede decirse, sin pretender por ahora dar una definición filosófica, que una cultura es el "estilo" de un pueblo, su modo peculiar de realizarse y de expresarse y que necesariamente comporta una visión organizada del mundo, del hombre y de su destino.

El "ethos cultural" **es** la cultura en la comunidad, no ya en cuanto la posee como conocimiento, como visión, sino en cuanto la **vive.** Es decir, la cultura en cuanto se encarna y refleja en las formas de vida personal y colectiva determinando actitudes, hábitos, costumbres, dinamismos e inhibiciones, consecuentes con sus ideas centrales y con su visión del mundo y de la vida humana. El ethos cultural, por lo tanto, aunque sea engendrado por el pensamiento, desde sus niveles más elevados, adquiere, por su encarnación en la vida personal y colectiva, raíces profundas que van desde lo psicológico hasta lo institucional, en las diversas esferas del actuar humano. En otras palabras, el ethos cultural, es la cultura en cuanto ha llegado a ser norma de vida en una comunidad humana, exigencia de conducta personal y común.

Esto se manifiesta:

a) **en la esfera de la colectividad económica,** por una forma específica de percepción de las necesidades humanas; por una evaluación típica de su urgencia, autenticidad e importancia, y por una tecnología característica del es-

tado de difusión y aplicación práctica del conocimiento científico disponible;

b) **en la esfera de la actividad social,** por una motivación y un modo definido de acercase a la solidaridad; de vivirla y de estructurar el conjunto de las relaciones humanas funcionales, de acuerdo con una concepción racional y un sentimiento voluntario del Bien Común;

c) **en la esfera de la actividad cultural** científica y artística, por un estilo, una actitud vital y una modalidad de expresión inscritas en la cosmovisión; por lo que las nuevas generaciones llaman "estar en la onda", usando una feliz comparación de la electrónica;

d) **en la esfera de la actividad política,** por una manera diferenciada de reaccionar frente a las cuestiones de la autoridad, de la libertad, de lo popular, de lo internacional; de la incidencia de los avances científicos, tecnológicos y de la ética en la realidad concreta y en la conducción de la comunidad; y

e) **en la esfera de la vida religiosa,** por una "espiritualidad".

En suma, el ethos cultural es la cultura vivida como "idea-fuerza", como "idealidad" de un pueblo y de una época. Eso es lo que justifica su nombre de ethos, porque lo define como una "ética" encarnada y como una "moral" ordenadora de costumbres: "mores".

Puede decirse que no hay, verdaderamente, una cultura, mientras ésta no está en proceso de encarnación en un ethos cultural; así como puede decirse que no hay un verdadero ethos, sino como encarnación de una cultura. Del mismo modo, no hay, ni puede haber, una estructuración orgánica operante de la sociedad, sino bajo la orientación de una cultura que informe la realidad viva de un ethos colectivo capaz de asignar a esa estructura la plena vigencia de sus valores.

II. Las estructuras y el ethos cultural

Cuando se habla, en América Latina, de reforma de las estructuras económicas y sociales para superar el sub-desarrollo, queda implícito un diagnóstico de la cultura y del ethos cultural latinoamericano. Y es un diagnóstico que se hace en términos comparativos: desarrollo y sub-desarrollo; un diagnóstico de resultado negativo, puesto que concluye afirmando el estado o situación de sub-desarrollo; esto es —en toda la gama de sus grados, para los diversos países— un estado de carencia o deficiencia de esa forma contemporánea de Bien Común que entendemos definir en el concepto de desarrollo. La superación de esa carencia o deficiencia por medio de una reforma de las estructuras implica un cambio en el ethos cultural y una revisión de la cultura misma de la comunidad de los pueblos latinoamericanos.

Porque, como se ha dicho anteriormente, las actuales estructuras económicas, sociales y políticas de América Latina son algo más que un accidente histórico, que pueda ser removido mediante la simple instalación de nuevas "cosas" en el mundo latinoamericano. Poco importa que esas "cosas" sean leyes copiadas de los países desarrollados, o métodos económicos y administrativos modernos, o intensivos adiestramientos técnicos, o financiamientos, manufacturas importadas y equipos industriales. Una "maquinaria histórica", de ese tipo, superpuesta, sin mayor reflexión, a la realidad profunda de estos países, chocará con la consistencia propia de las actuales estructuras, las cuales son el fruto —aunque sea un fruto deforme y mal logrado— de un ethos cultural aún vivo y de una cultura, o de elementos culturales que aún lo informan.

Ahora bien, si el diagnóstico que nos lleva a la reforma estructural es un diagnóstico comparativo referido al concepto moderno de desarrollo, debemos buscar la integración orgánica de los valores culturales específicos del mundo desarrollado moderno en la cultura y en el ethos cultural de América Latina.

III. Los valores específicos del desarrollo

Tres disciplinas son ciertamente esenciales a toda cultura, y es en relación a ellas que debemos intentar la definición de los valores específicos del mundo desarrollado moderno. Estas disciplinas son:

a) La ciencia empírica, relación del hombre con el mundo, considerado como objeto del conocimiento;

b) La tecnología, relación del mundo conocido por la ciencia —en cuanto, por su transformación, puede ser hecho apto y disponible para satisfacer las necesidades humanas— con el hombre, considerado como sede de esas necesidades y como actor consciente de esa transformación; y

c) La ética, relación del hombre, dominador del mundo, con su propia perfección, con la plenitud de su autorrealización, su fin último que le dicta normas superiores de acción.

Consideremos ahora las exigencias propias de cada una de las disciplinas señaladas, y también las actitudes humanas correspondientes a dichas exigencias. Pero no olvidemos que nuestro objeto es definir los valores culturales específicos del desarrollo moderno y del ethos cultural correspondiente. Por lo tanto, al considerar las exigencias de las disciplinas señaladas y las correspondientes actitudes humanas, como valores culturales y éticos, no lo hacemos solamente en cuanto se inscriben dentro del campo específico de cada disciplina analizada, sino, principalmente, en cuanto dichos valores configuran y dinamizan, **en todos los campos y esferas del actuar humano,** la cultura y el ethos cultural característicos de los hombres y pueblos que constituyen lo que llamamos el mundo desarrollado moderno.

Poca o ninguna trascendencia cultural o ética podría tener que los científicos, en sus centros de investigación, o los tecnólogos, en sus campos de experimentación, o los moralistas, en sus observaciones y deducciones, tuviesen una clara conciencia de las exigencias propias de sus disciplinas y asumieran, con perfección, las actitudes vitales correspondientes. Una vez más nos encontramos con el hombre; con todos los hombres; con el pueblo como sujeto y protagonista. Porque esa conciencia no existe como cultura mientras todos los miembros de una comunidad humana no la poseen de alguna manera, y las actitudes correspondientes no son un ethos cultural mientras no son normas vitales y generales distintivas, de conducta.

IV. Los valores científicos

Lo esencial, en este análisis, será el objeto formal de la ciencia empírica, la **objetividad** y el carácter **metódico, sistemático** y **crítico** de la ciencia en cuanto tal.

a) Método, sistema y rigor

La definición del método y del sistema científico nos lleva a la definición del rigor científico, que es lo que realmente nos interesa, como vivencia cultural.

La antinomia fundamental del conocimiento consiste en la confrontación de la unidad,

unicidad, de la conciencia, con la **multiplicidad** del objeto por conocer. La reducción de esta antinomia no se puede hacer sino por la unificación consciente de la multiplicidad objetiva.

Esta reducción se llama **orden,** porque el orden no es otra cosa que la unidad dentro de la multiplicidad. La ciencia, por lo tanto, está constituída esencialmente por un ordenamiento. Este ordenamiento, aplicado al proceso de adquisición del conocimiento, se llama **método.** Este mismo ordenamiento, aplicado al conocimiento adquirido, se llama **sistema.**

Y aquí surge la categoría de lo **riguroso.** El rigor científico es la precisión y la exactitud en el ordenamiento.

b) Crítica y objetividad

Veamos la otra categoría que afecta a la ciencia: lo crítico. Ya sabemos que la ciencia empírica tiene por objeto formal la objetividad, la cual se define como la conformidad de la conciencia con el objeto; de la inteligencia con la realidad.

En consecuencia, la objetividad implica el respeto al objeto en cuanto tal; la preocupación en el sujeto de dejar intacto al objeto, dentro

de su captación consciente. Se trata de introducir al objeto en la luminosidad de la conciencia; pero dejándolo tal como es.

Esto presupone, en el sujeto, una preocupación de defender su captación objetiva de toda influencia que no nazca del mismo objeto, ya que el sujeto no es pura conciencia, ni pura inteligencia, sino que está constituído por una complejidad que va mucho más allá de lo puramente intelectual, abarcando lo volitivo y lo afectivo.

El sujeto, en su captación cognoscitiva del objeto, llega, a través de un proceso de conceptualización, a emitir un juicio de hecho. Este juicio de hecho, que constituye el puente entre conciencia y objeto, es un juicio permanentemente amenazado por la contaminación, por ejemplo, de "juicios de valor" que viven o existen en el sujeto por sus adhesiones volitivas o afectivas.

Se llama **espíritu crítico** a la inteligencia, sede de ciencia, en cuanto ella se defiende contra todo lo que no es inmediatamente confrontación con el objeto conocido en cuanto tal.

¿Cuáles son las implicaciones de este espíritu crítico?

Primero, el mantenimiento de la distancia y desapego respecto del objeto. Un objeto demasiado estrechamente abrazado por el sujeto —por su complejidad personal y por sus intereses vitales— sufrirá inevitablemente la deformación de alguna proyección de sus juicios de valor.

Para evitar esa deformación, el sujeto debe ponerse en situación y actitud **ascética** de distancia frente al objeto.

Segundo. Esta distancia —primera implicación del espíritu crítico, manera subjetiva de expresar el rigor que afecta al ordenamiento científico, al método y al sistema— se manifiesta en otra implicancia que podríamos llamar **frialdad.** Del momento que el espíritu crítico implica distancia de la inteligencia, no sólo frente al objeto, sino también frente a otras facultades humanas del sujeto que conoce —entre otras, las volitivas y las afectivas— necesariamente el sujeto debe mantenerse frío en el proceso de adquisición del conocimiento; prevalece lo "frío" de lo propiamente intelectual sobre lo afectivo, que es lo propiamente "cálido".

Debemos concluir, en consecuencia, que la objetividad implica rigor, distancia y frialdad, consideradas como actitudes existenciales y como vivencias culturales. Sin ellas, la objetividad científica es imposible, en cuanto valor cultural específico del mundo moderno desarrollado.

c) Actitudes correspondientes

De acuerdo con el análisis anterior, es claro que, en el conocimiento científico, el centro de gravedad de la relación entre sujeto y objeto, al cual se trata de iluminar introduciéndolo en la conciencia, está en el objeto. Son irrelevantes, por lo tanto, en este tipo de conocimiento, los estados de ánimo, que pueden ser resonancias de la relación intelectual establecida —sean ellos persuasión, "convicción" o "entusiasmo"—. Por legítimos que éstos puedan ser, no afectan a la relación cognoscitiva. No deben, por su propia naturaleza, afectarla; son ajenos a ella. No son reflejos del objeto hacia el sujeto y no constituyen, por lo tanto, ningún criterio de verdad u objetividad. Cualquiera sea la brillantez o la jerarquía del que da testimonio de la objetividad científica empírica, valerse de dichos estados subjetivos es siempre una mediación muy débil como criterio de conocimiento y una mediación sistemáticamente sospechosa.

Es importante destacar también que la ciencia empieza, necesariamente, por un interrogante frente al objeto todavía desconocido. El primer paso de la ciencia se da hacia la oscuridad, hacia lo extraño, hacia lo misterioso que se trata de penetrar metódica, desinteresada y fríamente. Por lo tanto, la ciencia y la objetividad científica implican rigor, distancia o desinterés, frialdad y aceptación, por lo menos inicial, de la oscuridad.[1]

V. Los valores tecnológicos

Debemos ahora analizar la relación del hombre con la naturaleza, el mundo. El sector tecnológico, como se recordará, ordena el mundo al hombre, en cuanto el objeto conocido por la ciencia es mirado como susceptible de una transformación que lo hará apto y disponible para la satisfacción de necesidades humanas; es

[1] La palabra **disciplina** tiene, en materia científica y tecnológica su sentido absolutamente propio y estricto. El sujeto debe disciplinarse para responder al rigor que le impone la captación del objeto. Entra, por lo tanto, hasta en el contenido de la palabra **disciplina,** toda una ascética indispensable para que se cumplan los requisitos de la objetividad científica.

decir, en cuanto es mirado como un "deber ser" útil, o sea, un **objetivo.**

Limitémosnos aquí a enfocar el objeto formal de la tecnología.

Cuando concentramos nuestra atención en la transformación tecnológica que hace del objeto un objetivo, aplicando en este proceso el principio de la economicidad, se nos muestra de inmediato una relación de medio a fin, y por lo tanto, de **funcionalidad.** Y en la medida en que la inteligencia acompaña, en este proceso, a la tendencia volitiva implicada por la tendencia hacia un objetivo se nos muestra también el concepto de **racionalidad funcional;** es decir, la racionalidad que consiste en la aplicación del principio de economicidad al juego de las relaciones entre medios y fines. Así surge la primera calificación del objeto formal de la tecnología: la **eficiencia.**

Una segunda calificación es la **utilidad.** La utilidad considera el mismo objetivo, no ya en el plano que lleva de **objeto** a **objetivo,** mediante su transformación, sino en el plano que va desde el objetivo ya transformado en aptitud de satisfacer una necesidad, hacia el sujeto; del objetivo que **vuelve** al sujeto.

a) Eficiencia

De la misma manera que, en el caso de la ciencia, definimos la objetividad como la adecuación entre conciencia y objeto, definiremos aquí el objeto formal de la tecnología como la adecuación entre el objeto considerado como medio y el objetivo, fin de la transformación tecnológica. Esta adecuación del "objeto-medio" con el "objetivo-fin" se llama eficiencia, cuando se ve desde el punto de vista del fin que se persigue o se consigue.

Sin embargo, no se puede hablar de eficiencia en un sentido estricto, si no es aplicado el principio de economicidad al juego funcional, o sea, a la adecuación de medio y fin. Economicidad significa adecuación entre medio y fin; pero vista, esta vez, desde el punto de vista de los medios. No se puede utilizar sino lo necesario en materia de medios para que se alcance el fin —ni más ni menos— de otro modo no hay economicidad, no hay eficiencia.

Se puede considerar también la economicidad desde el punto de vista del aprovechamiento que se hace del medio. El aprovechamiento debe ser óptimo —ni mayor ni menor que lo necesario para cumplir el fin—, es decir, adecuado; en caso contrario no hay adecuación entre medio y fin, no hay economicidad, no hay eficiencia.

La eficiencia, objeto formal de la tecnología, es, pues, según lo hemos adelantado, racionalidad aplicada al juego funcional de medio y de fin. Debemos utilizar la palabra "racionalidad", porque, aunque estemos situados en el campo tecnológico, es obvio que la inteligencia supera el sector de la perspectiva científica, para proyectarse y ejercerse en la perspectiva tecnológica, bajo la forma, precisamente, de la **razón.** Cuando la inteligencia cumple con todos los requisitos de economicidad y de eficiencia, cumple con la racionalidad tecnológica, que deberemos llamar **racionalidad funcional.**

b) Utilidad

Ahora bien, hablando de función, de adecuación proporcional de medio a fin, debemos preguntarnos con mayor claridad en qué consiste el fin; cuál es el fin de la eficiencia.

Al fin, en el campo tecnológico, se le da el nombre de **utilidad,** ya no desde el punto de vista del juego funcional de medio a fin, o de objeto a objetivo, sino en la relación que vincula el objetivo ya alcanzado con el sujeto al cual vuelve como capacidad de satisfacer una necesidad humana. Está claro, en consecuencia, al terminar el análisis de todo el circuito tecnológico, que es la necesidad humana la que mide la utilidad. A su vez, la utilidad mide la eficiencia y la eficiencia mide la economicidad aplicada en la relación entre medio y fin, y por consiguiente, la racionalidad funcional específica de la inteligencia tecnológica.

c) Actitudes correspondientes

Dejando a un lado el punto de vista de la racionalidad, en la cual se verifican todos los requisitos de la intelectualidad científica, es obvio, desde el punto de vista volitivo, que una persona que no tienda a **superar una necesidad** determinada, tampoco será sensible a la percepción de la utilidad correlativa, y la ausencia de tal percepción acarreará igual ausencia de sensibilidad a la percepción de la eficiencia necesaria para la adecuación entre medio y fin, la cual repercute, a su vez, en la no aplicación de principios de economicidad a esa adecuación.

La necesidad se manifiesta, en lo subjetivo, como una forma de dolor y también como un impulso angustioso hacia la satisfacción. En todos los casos implica un estado, más o menos primario, de la conciencia del sujeto que va desde la percepción del dolor a la plena conciencia de la necesidad y de las formas de satisfacción que ella exige, por su propia naturaleza.

La ausencia de conocimiento adecuado de la naturaleza del **dolor o carencia percibidos,** o bien el acostumbramiento psíquico, producirán lo que, juzgado desde un nivel científico más adelantado, se llamará "indolencia".

VI. Los valores éticos

Para el pensamiento cristiano no existe, ni puede existir sino una sola ética, una sola proyección básica de la esencia humana en exigencias normativas para el desarrollo del hombre, en el tiempo y en el espacio, desde su "ser" racional y libre, corporal y temporal, hacia su "deber ser" trascendente, en que su naturaleza entera, alma y cuerpo, alcanza su última plenitud.

La solidaridad, analizada en un artículo anterior, así como el conocimiento y dominio del mundo por la ciencia y la tecnología, son exigencias de la naturaleza humana en su tensión y desarrollo hacia su trascendencia y plenitud en la Verdad y el Amor Absolutos, atributos esenciales del Otro Absoluto.

En esta perspectiva, no sólo la solidaridad, sino también la objetividad científica y la funcionalidad tecnológica se proyectan como normas éticas.

Surge así la exigencia de "racionalidad doctrinaria"[2] como la conciliación de las divergencias entre esas tres disciplinas bajo la primacía de la ética.

En esta definición, la "racionalidad doctrinaria" se presenta como el objeto formal y a la vez el valor superior de la cultura, por cuanto su conciliación está informada por una visión integral del hombre y de su destino. Se presenta también, considerada en cuanto integridad moral, como la causa formal y la norma superior del ethos cultural.

Si buscamos, con estos criterios fundamentales, las actitudes correspondientes que puedan señalarse como valores éticos específicos del mundo moderno desarrollado, encontraremos, en la realidad concreta, una pluralidad y un entrecruzamiento casi inexplicable de orientaciones y direcciones diversas. Definiciones religiosas, filosóficas, doctrinarias, incompatibles en sus formulaciones dogmáticas o teóricas, determinan tendencias culturales múltiples y se expresan en ethos diferenciados. Sin embargo, para el efecto de este análisis, podemos señalar en el ethos cultural del mundo desarrollado dos focos o líneas de convergencia: el foco o línea que llamaremos "de la libertad", y el que llamaremos "de la liberación".

a) La línea de la libertad

Puede decirse que consiste en la propia aceptación y definición del pluralismo religioso, filosófico y doctrinario, como un punto de partida para una "ética" de la convivencia temporal y como la formulación de un Bien Común humano temporal, punto de sustentación de esa ética. En esta dirección, la libertad solidaria no se presenta como la opción común trascendente hacia el Otro Absoluto, sino como la opción ante la propia libertad del "otro semejante".

Se configura así una norma de "**tolerancia**", como norma ética: no comparto las opciones del "otro" frente al Absoluto; pero comparto su libertad de opción trascendente. Sólo llego hasta allí; pero hemos salvado nuestra solidaridad, al menos en lo que se refiere a este mundo; en lo "temporal".

Ahora bien, la tolerancia implica la idea de **límite,** más allá del cual la libertad del otro vulnera mi libertad, y vice versa, según como se exprese la diversidad de definiciones religiosas, filosóficas o doctrinarias en "conductas" prácticas más o menos incompatibles. La definición de ese límite como Bien Común, dentro de la pluralidad, no puede obtenerse sino mediante un continuo y abierto debate y, en último término, mediante un "recuento" de opiniones directamente personales sobre la materia; de "juicios de valor" sobre la ubicación institucional de ese límite, esto es, como norma común obligatoria de relaciones humanas.

Esto trae, como consecuencia, la traducción de **la libertad** del hombre en un sistema concreto e institucional de "libertades", referido más al esfuerzo de definición libre que a la libertad misma.

[2] Ver **Mensaje**, diciembre 1962, p. 655.

b) **La línea de la liberación**

Puede decirse que consiste en la aceptación y definición de las necesidades humanas en este mundo y de su satisfacción, como el punto de partida para una "ética" de la convivencia temporal y como la formulación de un Bien Común humano, punto de sustentación de esa ética.

En esta dirección, la libertad no se presenta como una opción frente al Otro Absoluto, o ante la libertad del otro semejante, sino como el movimiento hacia la satisfacción de la necesidad, hacia la superación de la carencia, concebidas como condiciones de toda otra opción de la libertad humana: en suma, la liberación como requisito de la libertad.

Las normas de la "objetividad científica" y de la "funcionalidad tecnológica" se hacen normas éticas. Más que compartir la libertad trascendente o temporal del "otro", me importa su método, su sistema, su rigor, su objetividad y su espíritu crítico, en el conocimiento; su racionalidad funcional y su eficiencia en la acción. Mi solidaridad, es decir, la búsqueda de mi perfección en la perfección del otro se refiere a la libertad del otro solamente a través de sus valores científicos y tecnológicos, de sus valores de liberación.

c) **Las actitudes correspondientes**

Ambas líneas de convergencia ética son características del mundo desarrollado moderno cualquiera sea la forma en que se presenten en la realidad concreta y cualquiera sea el grado de primacía del uno sobre el otro que pueda observarse en determinados sectores, o el grado de conflicto en que se produzcan.

En cuanto se muestra en su potencialidad de Bien Común humano positivo —y no en su potencialidad, siempre amenazante, del mal y destrucción—, el desarrollo presenta siempre alguna forma de coexistencia y actividad creadora compatible con ambas direcciones.

Un pueblo que no llega a concebir claramente la libertad y la tolerancia como el camino para la liberación por la objetividad y la funcionalidad científico-tecnológica, no puede tampoco vivirlas como elementos formales de su solidaridad, de su Bien Común, ni como ethos cultural. A la inversa, un pueblo que no llega a concebir la objetividad y la funcionalidad de la liberación como el camino hacia la libertad y la tolerancia, no puede tampoco vivirlas como elementos formales de su solidaridad, o de su ethos cultural. En este sentido, al menos, la naturaleza humana se sobrepone a las particularidades de cualquiera definición religiosa, filosófica o doctrinaria.

Desde este punto de vista, el desarrollo es, necesariamente, un proceso cuyo fruto propio es la compatibilización de ambas direcciones: la libertad y la liberación. El subdesarrollo es, al revés, carencia o insuficiencia de compatibilización al mismo tiempo que conciencia viva de ambas direcciones.

Tenemos así las actitudes correspondientes a los valores específicos del mundo desarrollado moderno y que son:

a) el respeto moral de la objetividad metódica, no sólo como valor científico específico, sino como valor económico, social y político;

b) el respeto de la funcionalidad eficiente no sólo como valor tecnológico, sino como valor integrado en el Bien Común y en la norma ética;

c) el respeto de la racionalidad doctrinaria, no sólo como disciplina intelectual, ni sólo como "ideal", sino como norma viva; como exigencia existencial; como responsabilidad frente al "otro" y a la comunidad, y como justificación indispensable e ineludible de la propia dignidad.

Miradas estas actitudes en la perspectiva de la libertad, ellas ordenan y realizan la emoción, el sentimiento, la generosidad y la lealtad a las grandes ideas en la única forma en que las ideas pueden llegar a ser verdaderamente "grandes", fuera de la especulación y de la abstracción mental: por un realismo objetivo, metódico, riguroso, orientado hacia una funcionalidad eficiente en el dominio humano solidario de la naturaleza, aceptado como único camino posible y como exigencia vital de la responsabilidad personal y colectiva para la conquista o defensa del Bien Común en la Libertad.

Miradas estas "actitudes" en la perspectiva de la liberación, ellas ordenan y realizan el optimismo progresista, el entusiasmo científico tecnológico y la mística de las grandes expectativas modernas en la única forma en que las expectativas pueden llegar a ser verdaderamente grandes esperanzas humanas, más allá de las palabras o de la imaginación: por la consideración de la dignidad y de la libertad responsa-

ble del "otro" y de toda la comunidad, no sólo como exigencias de la esencia humana, sino también como única posibilidad y causa real de dinamismo hacia el Bien Común que es la liberación del hombre: el ideal del desarrollo.

VII. La reforma y el ethos cultural

El hecho histórico evidente del subdesarrollo, en pueblos que han vivido una cultura durante más de cuatrocientos años, como es el caso de los pueblos latinoamericanos, nos señala, sin necesidad de un elaborado diagnóstico socio-cultural, una "inconsecuencia" cultural y ética, como característica específica, si no como causa profunda, del subdesarrollo.

La cultura del desarrollo hacia la cual se dirige la aspiración actual de estos pueblos, no encuentra en el mundo latinoamericano su encarnación en un ethos cultural correspondiente. Por lo tanto, carece de "consecuencia".

A su vez, el ethos propio de Latinoamérica, que existe y tiene una fisonomía y una densidad cultural definidas y concretas, no corresponde a los valores específicos de la cultura del desarrollo. No es una "consecuencia" de esa cultura.

Por eso, el reformismo chocará siempre con una "inconsecuencia", a menos que un cambio, en la cultura y en el ethos cultural, conduzca a la correspondencia y consecuencia recíproca de ambos sistemas de valores.

La carencia creciente —por la rapidez del progreso en el mundo desarrollado— de los medios que hacen materialmente posible esa consecuencia —como son el conocimiento científico y la experiencia tecnológica— nos presenta la necesidad del cambio como una necesidad, no ya de "evolución", sino de "mutación" que permita el acceso rápido a esos medios y a su utilización eficiente, antes de que la "inconsecuencia" se resuelva, como tiende a suceder, en frustración y en violencia.

Ahora bien, podemos concebir la evolución de la cultura y del ethos cultural como la obra de una élite dominante, de una inteligencia representativa de los valores superiores de una comunidad.

Una mutación necesita de élites y de inteligencias; pero la acción de éstas no es suficiente para la rapidez indispensable del cambio. Sólo una dinamización cultural del pueblo mismo, en toda su extensión y profundidad, puede lograr la "consecuencia" de la cultura y el ethos del desarrollo.

Sólo el pueblo mismo, consciente y organizado, puede operar la mutación cultural que lo conduzcan a la conquista y compatibilización de su liberación y de su libertad.

Y terminamos, haciendo una salvedad. Sería un error interpretar nuestras palabras en forma simple y pretender deducir de ellas un rechazo total del ethos cultural latinoamericano y la necesidad de reemplazarlo por el ethos cultural de los países desarrollados. Esto, además de ser imposible, sería injusto y contraproducente. No puede un país abdicar de su modo peculiar de ser —en lo que éste tenga de positivo— y revestirse de una cultura ajena. Sería algo así como un cambio de almas.

Ni **todo**, en el ethos cultural de los países desarrollados, es positivo y ejemplarizador —pensemos en el sentido prevalentemente competitivo de la vida, en la concepción más bien materialista de la existencia, en el alto porcentaje de suicidios, en el elevado índice de neurotismo, en las familias separadas, etc.—, ni **todo**, en el ethos cultural latinoamericano es negativo y rechazable —pensemos en valores tales como la afabilidad, la hospitalidad, la sociabilidad, la tendencia a relaciones personales, la propensión al servicio, etc.

Pero no pretendemos en este artículo comparar un ethos con otro. Simplemente nos limitamos a indicar que para alcanzar efectivamente el desarrollo que esos pueblos han logrado y al que nuestros pueblos legítimamente aspiran, tenemos necesariamente que incorporar en nuestro ethos latinoamericano (sin sacrificar los valores auténticos que tenemos) los valores que han hecho posible el desarrollo.

Religión y desarrollo

Mario Zañartu, S. J.

El autor de este artículo —Mario Zañartu S. J., Doctor en Economía, Profesor de la U. C. de Chile— examina la influencia que en el desarrollo social puede tener la actitud religiosa de la persona. Hace ver que los mismos principios fundamentales de un determinado credo religioso pueden traducirse en interpretaciones divergentes, de las cuales unas serían favorables, y otras desfavorables a los cambios sociales. Muestra en especial para el caso del catolicismo latinoamericano qué interpretaciones corrientes serían "anti-desarrollistas" y cuáles "desarrollistas". Sugiere por último la necesidad de que se abra paso en la mentalidad del católico latinoamericano una "espiritualidad del desarrollo".

"La Iglesia de Roma en la Edad Media fue la combinación más formidable contra la libertad, la razón y la felicidad. Su poder fue destruído por el avance de las artes, manufacturas y comercio". (Adam Smith, **The Wealth of Nations,** págs. 754-757).

I. La vida religiosa no se subordina a las necesidades temporales.

Nuestra búsqueda de los factores del cambio social nos lleva a la tentación de extender nuestra mirada "utilitaria" a la **totalidad** de la realidad humana. Se han enumerado los diferentes tipos de reformas, a todos niveles, necesarias para dicho cambio. En el artículo anterior se mencionó, en especial, la necesidad de una mutación cultural. Continuando por el mismo camino o, si se quiere, adentrándose más en el contenido mismo de la cultura, aflora otro aspecto de la realidad humana: la vida religiosa.

Inmediatamente puede surgir la pregunta: ¿Cómo ha de comportarse la religión para favorecer el cambio social que se trata de promover? Y de aquí a abordar la religión bajo este sólo aspecto: su utilidad para la promoción del desarrollo, y a juzgar de la bondad de una religión determinada según su aporte al desarrollo social, no hay gran distancia. La consecuencia lógica de dicha actitud sería una toma de posición frente a la religión basada sólo en la contribución u oposición de la misma con respecto al desarrollo. Es una visión **utilitaria** que reduce la religión a un simple instrumento de desarrollo.

Dado que muchas religiones presentan, real o aparentemente, una posición "oscurantista", "tradicionalista", opuesta al cambio, aquellas personas, grupos, o ideologías más sensibles a la necesidad del cambio emiten un juicio condenatorio de dichas religiones. Concretamente, la Iglesia católica ha sido y sigue siendo acusada de dicho "crimen".

Ante tales actitudes y acusaciones surge, de parte de los grupos religiosos, una posición opuesta, de rebeldía ante este rechazo de la religión. Contra la actitud de subordinar la religión a los intereses del cambio social oponen el principio de la necesidad de subordinar el cambio social a los intereses de la religión. Y al establecer este principio general, no podemos me-

nos que estar de acuerdo con ellos: todos los fines intermedios deben estar subordinados al fin último del hombre. El desarrollo temporal del hombre, una etapa intermedia, es evidentemente un fin parcial con respecto a la realización total del hombre en su comunión con Dios y el prójimo. Es precisamente esta ordenación del desarrollo temporal a la finalidad última de la vida humana la que da al desarrollo temporal su carácter de "moralmente bueno" y la que le confiere esa nota de angustiosa urgencia con que perciben su necesidad los llamados "apóstoles sociales".

Pero este principio, tan claro en teoría, suele cargarse de polvo en el camino. Uno de esos elementos extraños de que se carga es la aceptación implícita de la existencia de una verdadera oposición entre los intereses del desarrollo integral del hombre y los intereses de la religión. La conclusión práctica a que lleva dicha posición es la oposición al desarrollo, o a algunos de sus aspectos, para proteger la vida religiosa del hombre.

II. Una vida religiosa bien entendida y un concepto más pleno de las necesidades temporales no pueden oponerse entre sí.

Existe en esta reacción religiosa arriba descrita un paso demasiado ligero, no justificado, de la necesidad de subordinar el desarrollo a la religión, a la necesidad de oponerse al desarrollo. Este paso lleva implícito el juicio que acepta la existencia de una verdadera incompatibilidad entre la religión católica y el desarrollo social.

Pero de hecho no hay, ni puede haber, incompatibilidad entre una vida religiosa bien entendida y un concepto más pleno de las necesidades temporales. Las razones son obvias e irrebatibles:

a) Por un lado, una vida religiosa bien entendida trata de orientar al hombre, y por tanto a todo el hombre, hacia su fin último, Dios. Esta orientación implica, por definición, el máximo desarrollo posible del hombre, e incluye por tanto un desarrollo social ordenado al desarrollo humano integral.

b) Por otro lado, un concepto más pleno de las necesidades temporales no presenta la satisfacción de ellas como un fin último, al que hayan de subordinarse todos los otros aspectos del hombre. La satisfacción de las necesidades temporales es buscada por su aporte al desarrollo integral del hombre, por su aporte a la felicidad humana. No es otra la razón por la que los hombres se interesan en los variados aspectos de su desarrollo social.

Se sigue por tanto que una oposición entre ambos intereses puede solamente surgir de una noción o comprensión "trunca" de alguna de las dos realidades en cuestión. Así por ejemplo, una concepción religiosa trunca, que no incorpore o que desprecie los valores materiales o temporales en general, entrará necesariamente en conflicto con la mentalidad "desarrollista", por sometida que esté ésta al fin último del hombre. Además una concepción desarrollista trunca, por no incorporar o despreciar los aspectos espirituales y trascendentes, entrará necesariamente en conflicto con la mentalidad religiosa, por abierta que ésta sea a la integración de los aspectos temporales de la vida humana.

III. Las actitudes humanas y las instituciones sociales que los cambios requieren pueden ser compatibles o no con un determinado ethos práctico religioso.

Y es esto lo que de hecho sucede en nuestra realidad. Contra el segundo exceso —el aferrarse a una concepción trunca del desarrollo— se dirige todo el contenido del presente número especial. Las instituciones sociales y los cambios que deben operarse en ellas para avanzar por la vía del desarrollo integral del hombre, han sido descritas en las tres primeras secciones. Las actitudes humanas, la mutación cultural necesaria, fueron objeto del artículo anterior. Todo este conjunto presenta la concepción de un desarrollo que en nada se opone a los valores espirituales y trascendentes del hombre. Desde este punto de vista no hay, por tanto, posibilidad de conflicto con una vida religiosa bien entendida.

Pero queda por supuesto la posibilidad de conflicto entre los intereses del desarrollo y cualquier otra concepción religiosa de las que hemos anteriormente llamado "truncas". Toda concepción religiosa se encarna, o se manifiesta, en un determinado comportamiento con el cual se la asocia. La religión hindú, por ejemplo, aparece asociada con el sistema de castas sociales. Otras religiones aparecen asociadas con costumbres relativas al destino de los bienes de

los difuntos, a las prerrogativas de las funciones sacerdotales, al sistema de propiedad, etc.

Todas estas actitudes prácticas o comportamientos efectivos estrechamente asociados con una determinada concepción religiosa constituyen lo que podríamos llamar el "ethos práctico" de un sistema religioso. Estando dicho "ethos" constituído por un conjunto de actitudes, valores vividos, modos de reaccionar y de apreciar las circunstancias, es inevitable que en él esté incluída, directa o indirectamente, una toma de posición frente a actitudes e instituciones sociales que son necesarias para que los cambios ocurran.

Y esta toma de posición práctica puede ser en favor de, o contraria a dichos valores y actitudes. En el caso de una toma de posición contraria, hay verdadera oposición entre el ethos práctico de una religión determinada y los intereses del desarrollo social.

Tal es el caso, por ejemplo, del enjuiciamiento que merece la difundida actitud de favoritismo personal o "nepotismo". Existe en las sociedades latinas una especie de confirmación religiosa, o al menos de no protesta, frente a esa actitud práctica que consiste en inclinar la balanza de las decisiones en favor de quienes poseen, con el responsable de la decisión, relaciones personales más íntimas, aunque sean ellas personas menos aptas para las funciones que se requiere desempeñar. Esta actitud es claramente contraria a una óptima asignación de los recursos humanos en la gigantesca tarea del desarrollo social. Se puede por tanto afirmar que, en la medida en que un ethos práctico es parte de un ethos religioso determinado y encierra contravalores del desarrollo social, hay incompatibilidad entre dicho ethos y los requisitos del desarrollo social.

Puede, por otra parte, existir una toma de posición práctica, sancionada por la vida religiosa, que sea favorable al desarrollo social. Tal podría ser, por ejemplo, una constante preocupación por la satisfacción de las necesidades ajenas. En la medida en que tal actitud práctica es parte de un ethos religioso y contribuye efectivamente al desarrollo social, hay compatibilidad entre dicho ethos religioso y los requisitos del desarrollo.

El tipo de oposición aquí analizado se debe, por tanto, o al que sea "trunca" la concepción religiosa a la que el ethos práctico está asociado, o a que —sin ser ésa en sí trunca— lo sean

las consecuencias o comportamientos con ella asociados.

IV. El ethos teórico de una religión influye en su ethos práctico y, por tanto, en las condiciones necesarias para el desarrollo.

Si bien es cierto que el aspecto directamente relevante de una vida religiosa, bajo el punto de vista del desarrollo, es el ethos religioso práctico, también el ethos religioso teórico, es decir el ideal moral o doctrinal propuesto por el grupo religioso, tiene importancia por su relación al ethos práctico.

No se puede negar que una cosa es el ideal moral que una religión propone, y otra muy distinta es el comportamiento práctico de sus miembros. La segunda nunca es una realización perfecta de la primera. Sin entrar en el problema de causalidad entre ambos ethos, es generalmente aceptado por los sociólogos que las normas morales tienen cierta influencia sobre la conducta moral. De aquí que los principios morales y doctrinales, que constituyen el ethos teórico de una religión, estimularán las actitudes e instituciones que a él se acomodan, desalentando en cambio aquellas que les son contrarias. Es decir, el ethos teórico de una religión tiene cierta influencia en su ethos práctico e influye así en las condiciones necesarias para el desarrollo.

Ahora bien, se puede dar el caso de que un mismo sistema de principios religiosos fundamentales sea susceptible de diferentes interpretaciones según se relacionen con diferentes ethos prácticos. Esta variedad de interpretaciones puede presentarse ya como evolución en el tiempo de una interpretación única, ya como coexistencia en el tiempo de diversas interpretaciones; o como una combinación de ambas formas. Es por tanto muy posible que algunas de estas interpretaciones sean incompatibles con los valores requeridos por el desarrollo social, mientras otras no lo sean. Se puede afirmar que un mismo sistema religioso puede estar relacionado con ethos prácticos opuestos a las exigencias del desarrollo, y/o con ethos prácticos favorables a dichas exigencias.

V. **El ethos teórico se puede expresar a través de ciertas ideas-claves frente a las cuales las religiones toman posiciones: inmortalidad, salvación, sacramentalidad, etc.**

Dada la extensión del fenómeno religioso en la humanidad —"el hombre es naturalmente religioso"—, es de sumo interés tratar de establecer criterios para apreciar la compatibilidad o no compatibilidad de una religión determinada con las exigencias del cambio social.

Para juzgar de un sistema religioso, ya que nos resulta tan difícil analizar sus ethos prácticos, recurriremos a sus ethos teóricos. Según lo acabamos de señalar, un mismo principio fundamental puede dar cabida a diversas interpretaciones, es decir a diversos ethos teóricos. Esto nos prueba que, al querer juzgar un sistema religioso, tenemos que actuar por partes, juzgando cada uno de los ethos teóricos a que dan origen sus variadas interpretaciones.

Casi todos los sistemas religiosos tienen alguna doctrina sobre la inmortalidad, la naturaleza de la vida divina, el hombre, la revelación, el sistema moral mismo, las relaciones entre individuo y sociedad, el culto, la ascética, la mística, etc...

VI. **Las interpretaciones que se dé a estas ideas claves pueden ser más o menos favorables o desfavorables a las actitudes requeridas por el desarrollo.**

La compatibilidad o incompatibilidad de tales concepciones religiosas fundamentales con las actividades requeridas por el cambio social, dependerá por tanto de la interpretación que se dé a tales concepciones claves. Examinaremos una por una las arriba enumeradas:

Inmortalidad

La creencia en otra vida tiende por sí misma a disminuir la intensidad de la búsqueda de la felicidad en la presente, a no ser que la otra vida se conciba como tan ligada a ésta, que llegue a ser una especie de corroboración del grado de realización aquí alcanzado. Los sistemas religiosos retardarán el desarrollo económico en la medida en que esta correspondencia entre la vida presente y la futura sea débil o inexistente.

Naturaleza de la vida divina

La creencia en la posibilidad de pasar de un determinado standard de vida a uno superior, como el fruto de la participación en la vida de la divinidad, ayudará o retardará la actitud favorable hacia el desarrollo económico según sea la naturaleza de la vida divina en que se va a participar. Si ésta excluye lo material, la dedicación al desarrollo será frenada; en la medida, sin embargo, en que la participación en la vida divina se conciba como implicando una dedicación a un mayor bienestar, incluso material, de la sociedad, la persona religiosa resulta reforzada en su dedicación al desarrollo.

Naturaleza del hombre

Mientras más una religión acentúa exclusivamente uno de los dos principios, materia o espíritu, como la verdadera naturaleza del hombre, más la atención de la persona será desviada del desarrollo integral. Los materialistas prácticos tenderán a hacer del hombre el esclavo del progreso material y subordinarán todo a este objetivo. Los de tendencia angelizante tenderán a descuidar las necesidades materiales de la vida. Unos y otros de hecho ignoran un importante aspecto de la existencia humana. Sólo un sistema religioso que reconozca la naturaleza completa del hombre —materia y espíritu— tenderá a favorecer una actitud de dominio y transformación de la naturaleza en beneficio del hombre.

Naturaleza de la Revelación

La creencia en una manera extrarracional de conocer la realidad afectará las actitudes frente al desarrollo, debido a su influencia sobre la dedicación del hombre al conocimiento científico. Aquellos sistemas de creencias que admiten la posibilidad de un conocimiento revelado contrario a la razón y a la experiencia son, en esa medida, un obstáculo al crecimiento. Por el contrario aquellos sistemas que creen en una **divinidad razonable,** cuyo conocimiento se acrecienta con el conocimiento científico de la naturaleza y del hombre, y que no aceptan la posibilidad de una revelación antirracional, porque ella implicaría una contradicción en Dios, más bien refuerzan la dedicación del hombre al conocimiento científico.

Naturaleza del sistema moral mismo

Mientras más detallada hasta la insignificancia sea la presentación de un sistema moral, mayor es el peligro de que sea tomado solamente a la letra. Es fácil no comprender su "espíritu", y sus aplicaciones mal interpretarán las exigencias de la existencia humana. En cambio, un sistema de moral religiosa que tenga una consistencia interna, que se deduzca lógicamente de la naturaleza de la Divinidad, que establezca explícitamente los principios básicos que deben aplicarse en conformidad con las tendencias profundas y permanentes del hombre, tanto en su ser individual como en su ser social, no puede sino ser un fuerte estímulo al desarrollo integral necesario para la plenitud del hombre de hoy, especialmente en los países subdesarrollados.

Individuo y sociedad

Toda moral religiosa que se centra sobre una sola dimensión del hombre —la individual o la social— sacrificando la otra, obtaculiza en último término el desarrollo integral. Tanto un colectivismo anti-individual como un individualismo anti-colectivo conducen a un crecimiento sólo aparente, pero no a un desarrollo integral. El individualismo anti-colectivo, con su tendencia a subyugar a los otros y a la sociedad en beneficio propio y el colectivismo tiránico, con su tendencia a convertir a las personas en autómatas, hacen imposible la supervivencia de la sociedad. Sólo aquellas morales que ligan la felicidad y la plenitud del individuo a su integración en la sociedad, pueden garantizar la dedicación al desarrollo integral.

Naturaleza del culto, de la ascética y de la mística

Aquellas religiones en las cuales el culto, la ascética y la mística forman un compartimiento separado de la vida ordinaria, posponiendo a ésta en beneficio de las prácticas exclusivamente religiosas, son ciertamente un obstáculo a una dedicación más completa al desarrollo. De la misma manera, aquellas religiones en las cuales los sacramentos son la plenitud, y por tanto una ayuda a los esfuerzos diarios; en que las prácticas ascéticas ayudan las tareas ordinarias a pesar de sus dificultades; en que la oración da, en vez de un escape, una dimensión espiritual más elevada a las actividades ordinarias, son altamente favorables al desarrollo.

Aparece claramente del examen precedente que, para cada uno de los conceptos claves que hemos enumerado a título de ejemplo, hay siempre una interpretación que, lejos de obstaculizar, es un ayuda para el desarrollo económico. Esto significa que no hay nada en la religión **como tal** que deba ser un obstáculo al desarrollo económico.

VII. Cierta tradición espiritual católica, corriente en América Latina, presenta interpretaciones de las ideas-claves relativamente desfavorables a las actitudes requeridas por el desarrollo.

Dentro de las corrientes espirituales católicas en América Latina, se encuentran algunas interpretaciones de las ideas claves enumeradas que son desfavorables a las actitudes requeridas para el desarrollo y que están incluídas en los ethos teóricos de una gran parte de la población. Se caracterizan por participar en cierto grado de algunas de las siguientes concepciones, que pueden ser consideradas como ejemplo, no como enumeración exhaustiva, de actitudes anti-desarrollistas:

1) Una presentación de las estructuras sociales y económicas existentes como "queridas por Dios", refrendadas por la voluntad divina, y por consiguiente, una condenación de todo cambio más o menos "radical"; 2) desinterés

por los bienes materiales, y concentración casi exclusiva en la vida venidera, con despreocupación de la presente; 3) resignación ante la miseria y escasez propia y ajena, por considerarlas consecuencias necesarias del pecado original; 4) fatalismo en lo que se refiere a la posibilidad del hombre para controlar y transformar el medio ambiente, con negligencia de la eficacia práctica, del valor operacional, de las buenas intenciones; 5) una caridad entendida en el sentido de "favorecer" a determinadas personas en virtud de sus necesidades o de los lazos personales que a ellas atan; 6) insistencia en los valores culturales, espirituales y "humanistas" cristianos, con desprecio por ocupaciones más "materiales".

VIII. Se abre sin embargo camino a otra tendencia cuyas interpretaciones son necesariamente favorables a las actitudes requeridas por el desarrollo.

Sin embargo los ethos teóricos de otros sectores católicos latinoamericanos —en general los que se hallan empeñados en una labor transformadora a través de instituciones temporales de inspiración cristiana— contienen en uno u otro grado algunas de las siguientes características, que deben ser consideradas no como enumeración exhaustiva, sino como ejemplo de actitudes "desarrollistas":

1) Una actitud favorable al cambio, puesto que la moral cristiana es una moral de respuestas concretas a problemas concretos, los cuales son siempre diferentes. Exige por tanto un dinamismo que adapte continuamente la respuesta cristiana a los problemas de la existencia.

2) Una preocupación por la vida presente, en la cual se juega la futura, y una preocupación que abarca también lo material, lo corpóreo, ya que es un componente de la existencia humana, inseparable de la persona.

3) Una resignación solamente ante lo inevitable, pero una lucha acerba por adaptar la existencia y sus estructuras para que aumente en ellas la perfección, es decir, su conformidad con una vida de unión, de comunidad, de amor.

4) El convencimiento de que el poner las cosas en manos de Dios no implica una renuncia a la responsabilidad propia, o una disminución del esfuerzo transformador, sino sólo una prudente incertidumbre del éxito de la empresa y de su eficacia real. La incertidumbre está basada en la limitación congénita del conocimiento y de la técnica, siempre perfectibles.

5) Insuficiencia de la sóla buena intención; al cristiano le importa sobre manera ser eficaz en su acción, porque se trata no de aprovechar al prójimo para mostrar una ineficiente buena disposición, sino de amarlo en un empeño por satisfacer sus necesidades.

6) Una caridad que, orientada a las personas, va potencialmente orientada a **todas** las personas, y al bien común, lo que proscribe todo nepotismo o consideraciones personales en la asignación de los recursos productivos. Más se ama al prójimo encomendando los cargos a las personas más aptas, que encomendándolos a las que más lo necesitan o mejor lo agradecen.

7) Una consideración profundamente respetuosa de toda la gama de actividades humanas, incluso de las actividades económicas del obrero, empleado, comerciante, prestamista. Todos ellos son factores del bien común —o pueden llegar a serlo— y el manejo de dinero, de suyo, no denigra a nadie.

Se puede llegar a establecer una verdadera "espiritualidad del desarrollo económico", o una mística cristiana del mismo, y de las diversas funciones del proceso productivo.

IX. Sin llegar a poner la vida religiosa al servicio del desarrollo, es posible orientarla en un sentido más favorable a éste, sin que por eso deje de ser fiel a sí misma. Desde el punto de vista del desarrollo, dicha orientación aparece como necesaria.

No nos corresponde aquí investigar el origen o la justificación de las diversas interpretaciones arriba enumeradas. Bástanos constatar que el católico latinoamericano participa de ambas series de interpretaciones: de las "anti-desarrollistas" y de las "desarrollistas". Pero sí se puede enunciar, a modo de hipótesis (que debiera ser sociológicamente comprobada), que el número y la importancia de las tomas de posiciones "desarrollistas" van en aumento y que las "anti-desarrollistas" se encuentran en retirada.

Ante esta vaga constatación resurge el te-

mor de que lo que esté realmente sucediendo no sea más que un intento de "modernización" de la Iglesia católica que, por un afán pueril e inmaduro de hacerse popular, lanza por la borda valores inmutables y tradicionales para adoptar posiciones y slogans populistas y fáciles.

Pero tal temor es infundado. En primer lugar, estas aparentes "nuevas" posiciones desarrollistas se apoyan en principios teológicos básicos y tienen por lo menos igual valor y tradición que las posiciones "anti-desarrollistas"; en segundo lugar, el que sean populares no es razón para desconfiar de ellas. Por el contrario, esto constituye una confirmación de que la Iglesia está siendo fiel a sí misma, al cumplir así su misión de hacer suyos los anhelos profundos y legítimos de la humanidad. A nadie puede escandalizar el hecho de que el primer grito de angustia lo dé la humanidad y no la Jerarquía. La Jerarquía de la Iglesia toma posiciones y define doctrina en la medida en que los problemas y las situaciones se van presentando. No tiene misión ni capacidad para predecir las situaciones conflictuales que irá enfrentando la humanidad en su desarrollo temporal.

El hecho que las posiciones llamadas "anti-desarrollistas" parezcan ignorar la exigencia de desarrollo integral del hombre, debe hacernos desconfiar de su fundamento teológico. No es pues de extrañar que vayan perdiendo favor en América Latina, salvo en aquellos sectores en que aparecen ligadas a la protección de intereses particulares o privilegios de índole económica, social, política y cultural.

Sin pretender poner la vida religiosa al servicio del desarrollo, es posible por tanto adoptar las interpretaciones más favorables a éste; no deja por eso la religión de ser fiel a sí misma. Esta "mutación" —si se quiere así llamarla— que desde un punto de vista religioso es no sólo lícita sino conveniente, se muestra como **necesaria** si la juzgamos desde el punto de vista del desarrollo. Es probable que el cambio social que proponemos no sea posible si no se acentúa esta mutación religiosa que en pequeña escala ha empezado a producirse en América Latina.

Una de las más consoladoras muestras del avance de la interpretación desarrollista del catolicismo latinoamericano la ha proporcionado la Jerarquía Católica de Chile con su Carta Pastoral Colectiva del 18 de septiembre de 1962 sobre **El Deber Social y Político.** Después de instar a los ciudadanos al máximo esfuerzo en pro del desarrollo, los Obispos añaden: "No es ésta una tarea indigna del cristianismo, sino una implicación necesaria del amor a nuestro prójimo necesitado. No es esto un vergonzoso concentrarse en lo material sino una respuesta a la situación de subdesarrollo en que nos encontramos. No trepidemos en hablar de una verdadera "espiritualidad del desarrollo económico".[1]

El pasaje de las concepciones espirituales corrientes en la masa católica latinoamericana a esta espiritualidad del desarrollo, equivaldría a una verdadera mutación de actitud religiosa. Esto implica la consagración de un nuevo tipo de santidad, que nos propone como cristiano modelo a aquél que emplea todo su dinamismo en el servicio del prójimo a través de su dedicación a las reformas revolucionarias. Estamos aún lejos de haber llegado a ese grado de desarrollo religioso. Sin embargo su advenimiento es urgente si se quiere que la revolución latinoamericana sea cristiana. Necesitamos por tanto, también en lo religioso, un cambio rápido y profundo: una revolución.

---

[1] Obispos de Chile, **El Deber Social y Político en la hora presente** (Santiago: Secretariado general del Episcopado de Chile, 1962) pág. 18.

Datos históricos y sociológicos

Biografía de 3 revoluciones: México, Bolivia y Cuba

Alejandro Magnet

En este artículo analiza el autor las tres revoluciones más importantes de América Latina. Al mismo tiempo que señala las causas que las determinaron y que siguen en vigencia, nos muestra el por qué de su fracaso. La revolución mexicana se ha agotado, la boliviana se ha arruinado y la cubana ha sido traicionada. Una revolución no actúa mágicamente. Son los hombres que la provocan los responsables de su éxito. En estos tres casos vemos claramente que los hombres no supieron cumplir y que, enredados en mezquinos egoísmos, traicionaron la gran expectativa de las masas.

Durante el siglo XX han continuado en la gran mayoría de los países latinoamericanos la inestabilidad y los trastornos políticos que los habían caracterizado en la centuria anterior. Cuartelazos, asonadas, golpes de Estado han sido cosa frecuente y no han cambiado nada el fondo de la situación. Paradójicamente, la inestabilidad política latinoamericana es más aparente que real. Se trata ordinariamente de cambios superficiales y aunque el poder haya pasado de "liberales" a "conservadores", de "derechas" a "izquierdas", las estructuras reales de la sociedad se han mantenido casi inalteradas y si han cambiado se ha debido a una lenta evolución y no a una acción política profunda y deliberada.

Se ha producido así una clara tensión entre las necesidades y aspiraciones de las grandes masas latinoamericanas y las estructuras de todo orden que dan forma a la vida social. Las masas, cuyo número absoluto aumenta cada año en una cantidad apenas inferior a la del crecimiento demográfico operado en toda la Colonia, son las del siglo XX. Las estructuras que determinan su status económico, social y político son las que estableció la Independencia como continuación de la época colonial. Pero la misma Independencia creó una mitología política, basada por lo demás en un sentido cristiano de la dignidad del hombre y del valor de la libertad y la justicia que comprimida por estructuras que la contradicen, resulta ahora explosiva.

En el hecho, sin embargo, se ha llegado al punto de la explosión sólo en tres países, donde vastos movimientos revolucionarios han puesto fin al "orden" existente y tratado de establecer uno nuevo. Por lo mismo que la revolución violenta es una muestra de desajuste y no de madurez, los resultados no han sido felices. La revolución mexicana se ha agotado, la boliviana se ha arruinado —por lo menos provisoriamente— y la cubana ha sido traicionada.

Un cuarto movimiento, el de la revolución peronista en la Argentina, se quedó a medio camino. Fue —y sigue siendo— un movimiento de tipo caudillista, centrado en torno a un hombre que despertó al pueblo argentino y le dio conciencia de su fuerza. Mas, por incapacidad, por falta de una verdadera conciencia revolucionaria o por corrupción personal, Perón fue incapaz de ir más allá de una redistribución de la renta nacional y de la

repartición en bienes de consumo de una riqueza acumulada en un momento excepcional. La gran responsabilidad histórica de Perón es haber desperdiciado una oportunidad única para dar un verdadero dinamismo y una base efectiva al movimiento ascensional de las masas argentinas y haber viciado la conciencia política del proletariado emergente en su país. El fracaso subsiguiente de Frondizi no hizo más que cooperar al desarrollo inevitable del derrumbe de la semirrevolución peronista. La larga crisis argentina, que dura ocho años ya, encuentra allí su explicación.

América Latina entera está enfrentada a una crisis semejante. En estas circunstancias, las experiencias de México, Bolivia y Cuba resultan preciosas para todos, tanto por los elementos positivos que contienen, como por sus graves fallas, que es necesario y posible evitar.

México, o la revolución agotada

El lastre histórico

De todos los "reinos" de Indias, México había sido el más rico y adelantado. Hacia el final de la dominación española, su comercio de exportación (incluído el de la Capitanía General de Guatemala, que no era mucho) representaba el 46% del total de la América hispana y las rentas públicas del virreinato un poco más de la mitad de las producidas por todas las Indias. La población de México, sin embargo, no representaba más que una tercera parte de la Hispanoamericana.

El barón de Humboldt, que tenía un gusto muy moderno por las estadísticas, anotaba que en Ciudad de México se consumía más carne y apenas menos pan, per cápita, que en París por la misma época. Y afirmaba sin reservas: "No hay ninguna ciudad del nuevo continente, sin exceptuar las de Estados Unidos, que presente establecimientos científicos tan grandes y sólidos como la capital de México."

Unos decenios de anarquía y mal gobierno subsiguiente a la Independencia llevaron a México a la pérdida de casi la tercera parte de su territorio y a un desmejoramiento neto de su situación interna. Hacia 1835, un ejército de 5.000 soldados y 18.000 oficiales (no se han trastrocado las cifras) absorbía, por lo menos teóricamente, todos los ingresos del presupuesto. Los "bienes de manos muertas" o latifundios eclesiásticos, que venían creciendo desde la época colonial, ocupaban ya las cuatro quintas partes de la superficie agrícola del país.

El régimen retrógrado y corrompido del general Antonio López de Santa Anna se derrumbó en 1855 y se inició la era de la "Reforma" liberal bajo la dirección o la inspiración de Benito Juárez y la Constitución de 1857. Juárez liquidó el latifundismo eclesiástico y tomó diversas medidas contra la Iglesia. Pero la ley que atacó el problema de los bienes de manos muertas no solucionó, ni mucho menos, el del latifundismo y de la situación de las masas indígenas campesinas. Las tierras de la Iglesia se repartieron, simplemente, entre generales, políticos y hacendados que ampliaron sus propiedades y su poder. Por otro lado, las luchas entre liberales y conservadores se enconaron, estalló la guerra civil (1858-60) y, finalmente, se produjo la intervención francesa como nuevo acto de un largo conflicto interno mexicano.

La era de Benito Juárez y de la Reforma apenas sobrevivió al triunfo sobre los franceses y conservadores. Terminó a manos del general victorioso en la guerra y, con el lema de "sufragio efectivo, no reelección", don Porfirio Díaz se instaló en el poder en 1876. Permanecería en él durante 35 años, hasta ser derribado por un movimiento que, iniciado burguesamente, también con la divisa de "sufragio efectivo, no reelección", se transformaría en una sangrienta y caótica revolución. La historia mexicana está llena de estas irónicas coincidencias que son, más bien, verdaderas "constantes".

En 1894, por primera vez en la historia de la República mexicana, el presupuesto fiscal quedó realmente financiado. Porfirio Díaz pudo exhibir ese éxito como consecuencia de su aforismo favorito de "más administración, menos política", pero, en el hecho, esa administración estaba guiada por una política oligárquica y muy poco progresista, a pesar del liberalismo "científico" de que hacían gala sus más conspicuos dirigentes.

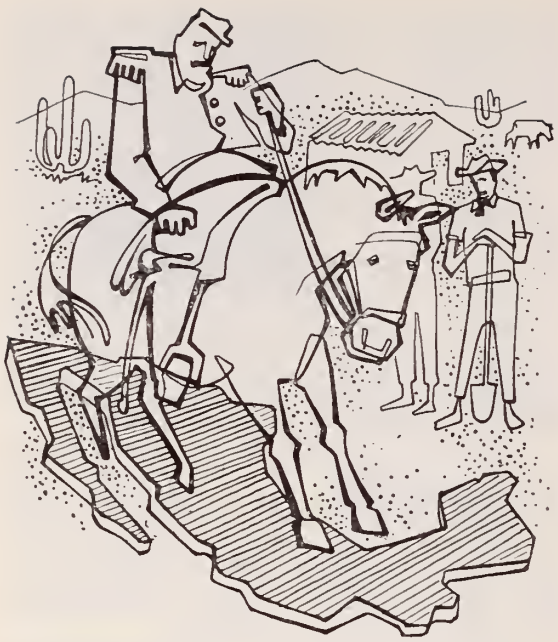
Ese espíritu científico no había impedido, sin embargo, que se construyeran escuelas sólo en las ciudades, para que pudiera matricularse sólo uno de cada seis niños en edad escolar. De este modo, al celebrarse el centenario del primer movimiento de independencia en México, el censo de 1910 reveló que sólo el 22% de la población sabía leer y escribir. La incipiente clase media crecía con mucha lentitud y dificultad, comprimida entre un reducido grupo de señores feudales y una inmensa masa de indios y mestizos campesinos (el 80% de la población total), que vivían como en la época de la Colonia, o peor.

Latifundismo monstruoso

Elemento determinante de la política oligárquica del "porfiriato" fue la que se siguió en materia agraria.

Ya se ha visto cómo las leyes de la "Reforma" liquidaron el latifundismo religioso, pero no el latifundismo. La ley de colonización dictada en 1883 y una ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, once años más tarde, vinieron a agravar terriblemente el problema. Esas leyes otorgaban tierras gratuítas o a bajo precio a las compañías que deslindaran terrenos y los abrieran a la colonización. Sus disposiciones, aplicadas por un gobierno de criterio oligárquico y que utilizaba la corrupción como instrumento o la padecía como regla, condujeron a abusos casi increíbles.

Fue así como, entre 1881 y 1889, compañías deslindadoras formadas por 29 personas se adjudicaron gratuitamente o adquirieron a vil precio un total de 27.500.000 hás., que representaban más del 13% de la superficie total de la República mexicana. Las compañías pudieron actuar hasta 1906 y para entonces el número de sus socios había aumentado



a 50. Uno de ellos adquirió en el Estado de Chihuahua siete millones de hectáreas, superficie mayor que la de Bélgica y Holanda juntas. Otros ocho socios llegaron a ser dueños de 22.500.000 hás., con lo que sus latifundios eran más extensos que El Salvador, Costa Rica, Panamá y Haití juntos.

Las compañías deslindadoras reclamaron en total 49.000.000 de hás., la cuarta parte del territorio de México, el tercer país en extensión de América Latina (después de Brasil y la Argentina). Como no había realmente tantas tierras baldías, la ley sirvió de pretexto para despojar a los indios que habían logrado conservar sus propiedades desde la Colonia. Unas 5.000 aldeas fueron despojadas de sus ejidos o tierras comunales y muchos pequeños propietarios, que sólo podían invocar su posesión secular, fueron también expoliados. En 1895, cuando ese proceso estaba en pleno desarrollo, un jurista escribía que las víctimas de ese robo colosal eran "los miserables, los ignorantes, los débiles... los que no pueden llamar compadre a un juez de distrito, a un gobernador ni a un ministro de Estado".[1]

El Censo de 1910 dejó testimonio de que el 96,9% de los jefes de familias campesinas no tenían tierras y que, en cambio, unos 830 hacendados controlaban la mayor parte de los mejores campos de México. El 1% de la población disponía del 96% de las tierras.

Esas haciendas enormes dominaban de hecho a pueblos enteros que quedaban dentro de sus límites. Sus peones, permanentemente endeudados, eran semi-esclavos. Su baja productividad hacía que a menudo las cosechas no alcanzaran a abastecer el consumo nacional. Entre 1903 y 1912 México debió gastar 121 millones de pesos en importar maíz. Las malas cosechas de 1909 aumentaron la pobreza y el malestar de la masa campesina.

Desvirtuación del Ejército

Uno de los instrumentos de que se valió Porfirio Díaz para imponer su voluntad fue el Ejército. La conscripción se usó arbitrariamente como medio de controlar al pueblo por un terror mitigado: el de ser llamado a las filas. Allí el tratamiento era, de ordinario, pésimo, porque los jefes de regimientos tenían carta blanca para disponer de los fondos asignados al mantenimiento y pertrecho de la tropa. Pero si los oficiales podían disfrutar de buena vida, estaban sujetos a vigilancia y a continuos cambios de guarnición para impedir que consolidaran su ascendiente sobre las unidades que comandaban. Este sistema le sirvió bastante bien al general Díaz durante 35 años para evitar las clásicas sublevaciones militares, pero disminuyó también la disciplina y eficacia del Ejército. Este falló cuando el Presidente, ya envejecido, tuvo que hacer frente a una arremetida revolucionaria distinta a las del siglo XIX.

Con todo, es muy dudoso que, aun con un ejército mejor, el porfiriato hubiese logrado mantenerse. Había dejado de ser un régimen orgánico, representativo de las fuerzas reales del país y capaz de hacer frente a la crisis profunda creada por su misma política retrógrada. Lo grave es que la misma desorganización social en que se basaba podía conducir a una revolución, como efectivamente sucedió.

Insurrección caótica

"Nadie parte para la Guerra de Cien Años" ha escrito Ortega y Gasset y ese pensamiento se aplica perfectamente a los que, sin quererlo ni soñarlo, desencadenaron la más sangrienta revolución latinoamericana. Los veinte años de lucha — guerra civil, guerrillas, "jacquerie" y bandidaje — que se iniciaron con el alzamiento de don José I. Madero en 1910, dejaron un millón de cadáveres (según otros, 1.200.000) en un país que, al comenzar esa tragedia tenía poco más de 15 millones de habitantes. Esto significa que la revolución mexicana fue más sangrienta que la Independencia de la América Española entera, un siglo antes.[2]

La agitación agraria había cundido por el vasto territorio mexicano. Comenzaron a surgir, como por concierto previo, agitadores y jefes campesinos que pedían, más o menos expresamente, lo que Emiliano Zapata, uno de los primeros, había exigido: "Tierra y Libertad". La revolución mexicana fue, inicial y fundamentalmente, una revolución

[1] Wistano Luis Orozco: **Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos**, citado por Jesús Silva Herzog en **El agrarismo mexicano y la reforma agraria.**

[2] El Censo de 1920 acusó 830.000 habitantes menos que los señalados por el de 1910.

agraria a cuyo frente se insertó una minoría de intelectuales de clase media que le dio una expresión ideológica positivista, anticlerical y luego confusamente socialista. (Hay que recordar que la revolución mexicana llevaba varios años de caótico desarrollo cuando, a fines de 1917, Lenin surgió al primer plano de la política y de la historia mundial).

Madero era un burgués liberal bienintencionado que cayó, seguramente, bajo las balas de sus asesinos sin haber comprendido la trascendencia real de la subversión que había desencadenado. El primer Presidente de la revolución mexicana fue derribado por la reacción de los militares del antiguo régimen, dirigidos por el general Victoriano Huerta. Intervino luego el gobierno de Washington, quien exigió la salida de Huerta: uno de los más patentes casos de intervención que registra la historia del continente. Por orden de Wilson, los "marines" terminaron desembarcando en Veracruz. Pocas semanas después, el jefe del Ejército constitucional, Venustiano Carranza, apoyado por Alvaro Obregón, uno de los generales improvisados por la revolución, se hizo cargo de la presidencia (julio de 1914).

Queriendo "institucionalizar" la revolución — que según él ya había terminado —, Carranza convocó para diciembre de 1916 una Asamblea Constituyente, cuyos miembros, de acuerdo con la mejor tradición porfirista, fueron elegidos por el propio gobierno. Esa asamblea redactó la Constitución de 1917, Carta Magna de la Revolución mexicana.

Dicho documento consagró el sentido agrarista y socialista de la revolución, a la vez que con sus medidas contra la Iglesia catolica dio satisfacción a la ideología de la "inteligencia" revolucionaria, que además temía las posibilidades de una reacción de la derecha aliada a la Iglesia.

Pero las revoluciones nunca han sido detenidas por simples constituciones y Carranza fue derrocado por Obregón.

De las llamas a las brasas

Seis años de revolución agraria (desde la ascensión de Carranza hasta el gobierno provisional de Adolfo de la Huerta) significaron la entrega de sólo 224.400 hectáreas a 59.848 jefes de familias campesinas. No era precisamente un éxito. La revolución había roto el marco de la aristocracia terrateniente y el ejército del porfiriato, pero para reemplazarlos por una oleada de nuevos generales y políticos naturalmente más ávidos que los que antes habían heredado su lugar en las estructuras coloniales.

El general Obregón, que inevitablemente fue hecho Presidente en 1920 e inauguró esta segunda etapa de la revolución, le diría burlescamente a Blasco Ibáñez que, por lo mismo que era manco resultaba un mandatario mejor que los demás: podía robar sólo con una mano. Y sobre la base de su experiencia militar revolucionaria estaba en situación de asegurarle al escritor español: "No conozco a ningún general capaz de resistir un cañonazo de un millón de pesos".

No los había y los civiles no eran más resistentes. La revolución pareció irse a pique en medio de la corrupción y el establecimiento de un nuevo feudalismo, cuyos barones eran los "generales" que hacían la ley en cada uno de los Estados de la República federal y toda la jerarquía de "jefes" que dependían de ellos. Hasta un inicio de organización sindical, la de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), dirigida por Luis Morones, sirvió para ampliar el campo del feudalismo revolucionario. Cada uno de estos nuevos caudillos tenía su propia guardia pretoriana y algunos, como Tomás Garrido Canabal, gobernador de Tabasco durante once años, parecen ahora personajes increíbles.[3]

En el hecho, la Revolución había encaramado en el poder a una camarilla de políticos audaces que, sobre las ruinas de la aristocracia de terratenientes del porfiriato, se enriquecía sin vergüenza ni pérdida de tiempo, incluso mediante la explotación de los garitos de juego y la expoliación de los humildes por cuyos derechos se había desencadenado la revolución. Políticamente, el régimen revolucionario se habia convertido en una tiranía que aplastaba sin misericordia toda oposición. Su aspecto más odioso era la persecusión desencadenada contra la Iglesia católica, en nombre de un ateísmo más bien grotesco y a pesar del sentimiento religioso de la gran mayoría de la población.

El general Cárdenas

En 1936 el general Lázaro Cárdenas logró deshacerse de Calles y su pandilla y lo expedió en avión a EE.UU. Y la revolución se puso de nuevo en marcha. En veinte años, una revolución cuyo lema había sido "Tierra y Libertad" y que había costado más de un millón de muertos, había servido para repartir 10.600.000 hectáreas a 940.000 campesinos. En el hecho, el sistema latifundista apenas había sido tocado, pero la ineficiencia de los nuevos propietarios, la falta de las medidas necesarias para complementar la mera distribución de la tierra y las condiciones generales de inseguridad en los campos habían causado una caída tremenda en la producción. En 1935, con un 31% más de habitantes que en 1907, México produjo un 40% menos de frejoles. La cosecha de maíz de 1937 fue un tercio de la de treinta años antes. Era evidente que la gran masa de la población, que seguía siendo campesina, vivía materialmente peor que en tiempos de Porfirio Díaz y, posiblemente, no tenía más libertad.

Pero Cárdenas supo movilizar al pueblo mexicano. Su táctica de tomar contacto directo con el

[3] "En su folleto sobre la Revolución en Tabasco, Joaquín Ruiz anota los horripilantes detalles de las rapiñas del gobernador: recibos por cabezas de ganado, aves de corral y otros animales domésticos confiscados a los campesinos en nombre de una legalidad inventada por Garrido. Sin pretender presentarnos la lista completa de todos los que fueron asesinados por orden del gobernador, Ruiz da el nombre de 43 personas, con sus domicilios, la fecha y el lugar del asesinato... Garrido Canabal tenía su milicia, los camisas rojas, que llevó a México cuando se le nombró Ministro de Agricultura y con los cuales se entregó a los peores excesos". Vid. Joseph Ledit, S.J.: "El Frente de los pobres".

campesino hasta de los más apartados rincones, junto con el decidido impulso a la repartición de tierras, explican la popularidad de que ha gozado durante más de dos decenios. En los seis años de su gobierno se distribuyeron 20 millones de hectáreas a 774.000 jefes de familias campesinas y, conforme a un Plan Sexenal, se comenzaron a aplicar medidas más o menos coordinadas para el desarrollo de la economía, especialmente de la agraria.

Por otro lado, al nacionalizar en 1938 las compañías petroleras, Cárdenas movilizó también el nacionalismo mexicano, resentido contra Estados Unidos, y eliminó efectivamente un foco de acción imperialista. Le tomaría, sí, ocho años a Pemex (la empresa petrolera estatal) recuperar el nivel de producción anterior a la nacionalización.

Aunque las leyes antirreligiosas se mantuvieron en vigencia y la educación pública mantuvo su orientación sectaria, se llegó a un modus vivendi de hecho aceptable para la Iglesia Católica, sobre todo con relación al anterior estado de cosas.

La revolución institucionalizada

En 1928, Calles había fundado el Partido Nacional Revolucionario, como Díaz organizara su Unión Liberal, 36 años antes. Cárdenas, al desplazar a Calles y su camarilla, tomó el control de esa máquina política y la perfeccionó, en forma de hacer que se integraran en ella todas las fuerzas que respaldaban a la Revolución: sindicatos, campesinos, militares y los diversos elementos que normalmente forman un partido político democrático. Así se formó el Partido Revolucionario Mexicano.

Pero dentro del PRM la pugna se produjo pronto entre las organizaciones obreras dirigidas por Lombardo Toledano y las milicias uniformadas que se estaban formando y cuyo número superaba al del ejército regular. Los campesinos y los funcionarios respaldaban a los obreros y Cárdenas movía todos los hilos. Su objetivo era liquidar la influencia de los (relativamente) viejos generales del Ejército Constitucional, oriundos de los Estados del norte, y convertir al Partido único de la Revolución en una fuerza civil cuyo control perteneciera sin contrapeso al Ejecutivo. En 1938 Cárdenas tenía prácticamente ganada la lucha. Su victoria se confirmó cuando su candidato, o sea, el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), general Manuel Avila Camacho, derroto facilmente al general Almazán en las elecciones presidenciales de 1940. Curiosamente, Almazán, un general de la vieja guardia revolucionaria y el más alto oficial del ejército, fue el candidato no solo del ala derecha de la revolución sino de los que siempre la habían combatido.

Con el PRI, tal como él emergió después de la derrota de los generales norteños, Cárdenas, en realidad, institucionalizó la Revolución. Esto no significa, ni mucho menos, que la democratizó. Un norteamericano, en uno de los mejores libros que se han escrito sobre la Revolución Mexicana escribe: "El Presidente es el Gobierno, y toda discusion sobre la política mexicana debe partir de este hecho... El Presidente de México debe ser capaz de hacer todo lo que quiere o no será capaz de nada. Tiene todo el poder o ninguno; no hay término medio"[5]. El Presidente ejerce este poder a través del partido único, el PRI, que a poco de su fundación llegó a tener cuatro millones de afiliados y que, desde su fundación, ha admitido una oposición sólo simbólica. En las elecciones presidenciales de 1952 el PRI obtuvo las tres cuartas partes de los votos. En las de 1958, cuando por primera vez votaron las mujeres, el candidato del PRI, Adolfo López Mateos, logró el 80% de los votos. El Partido de Acción Nacional (PAN) que hace desde la derecha una tenaz oposición, había esperado que el sufragio femenino le sería más favorable, dado que el PAN se proclama católico. Pero la máquina del PRI funcionó con su probada eficiencia.

Entre tanto, en México no hay propiamente un debate democrático abierto, sino que las luchas de tendencias siguen ventilándose —o, más bien, ahogándose— en el seno del partido único. Como es prácticamente imposible ingresar a la administración pública sin pertenecer al PRI, las medidas importantes de ese carácter también son de la competencia del Partido. Toda actividad pública en México resulta así oficialista... o resulta muy difícilmente.

A costa de los pobres

El problema está en que "un régimen político de esta naturaleza solo se justifica si cumple con las finalidades para las que ha sido creado". ¿Cumple el régimen mexicano con las finalidades para las cuales lo creó la revolución iniciada hace medio siglo?

Las estadísticas oficiales muestran que la Revolucion ha dado tierras a 2.700.000 familias campesinas y establecido 25.000 ejidos. Con el presidente Miguel Alemán se paralizó casi el proceso de distribución de tierras y se observó, incluso, un movimiento inverso, de concentracion de propiedades. Durante el gobierno de Ruiz Cortines el esfuerzo mayor se dirigió a aumentar la producción agrícola y los resultados han sido notables[6]. Con el Presidente López Mateos, cuyo sexenio termina en 1964 cobro nuevo impulso la distribución de tierras y aun queda mucho por hacer en ese sentido.

Pero, sobre todo, queda un largo camino por recorrer para lograr la plena liberación del campesinado y de toda la masa del pueblo mexicano. Casi el 50% de la población es analfabeta. En 1950, la mitad de la población activa de México, que dependía de la agricultura, tuvo un ingreso per cápita equivalente al 35% del ingreso per cápita promedio de toda la población económicamente activa. El candidato presidencial del PAN, Efraín González Luna, denunciaba: "La situación de los campesinos es lacerante. Los asalariados viven miserablemente

[5] Frank Tannenbaum: **México, the Struggle for Peace and Bread.**

[6] México produjo en 1960 tres veces más maíz que en 1940, dos y media veces más trigo, tres veces más azúcar, siete veces más algodón, seis veces más frejoles, etc.

y otro tanto acontece con enorme número de ejidatarios. Estos se hallan sujetos a una oprobiosa servidumbre política: si no se someten a las consignas del gobierno y de su departamento de imposiciones que es el partido oficial, pierden la tierra que poseen en forma precaria... Los fines primarios de la Reforma Agraria permanecen incumplidos... Necesitamos, pues, rescatar la vida rural de México de esa servidumbre en que vive, en que está sujeta, en que está esclavizada".[7]

El Censo de 1950 mostró que el 60% de las casas de México eran chozas de una sola pieza, en la que tenía que vivir toda la familia (5 personas en promedio) y, a menudo, sus animales domésticos. Los dos tercios de las casas eran de adobe o zarzo y más del 80% no tenían agua potable.

Un estudio muestra que de 1939 a 1950, la participación de los asalariados en el total del ingreso nacional bajó del 30,5% a 23,8%.[8] Otra investigación señala que de 1950 a 1957, el 20% de la población que tiene los ingresos más bajos vio reducirse sus entradas reales en un 23%, y el 10% que forma la capa inmediatamente superior las vio bajar en un 2,3%. Salvo un 2,4% de la población que forma el estrato de los más elevados ingresos, que sufrió una leve pérdida, fueron las clases media y alta las que se hicieron más ricas mientras los pobres se hicieron más pobres.[9]

Es cierto que México ve crecer su población a un ritmo que es uno de los más rápidos del mundo y eso crea graves problemas, pero resulta evidente que el régimen actual ha dejado de ser revolucionario y se basa en estructuras injustas, que oprimen a la gran masa del pueblo en beneficio de las clases privilegiadas creadas por la revolución ya agotada. En su famoso libro "Children of Sánchez", escribe el sociólogo Oscar Lewis: "Con todos sus defectos y debilidades tan poco gloriosos, son los pobres quienes emergen como los verdaderos héroes del México contemporáneo, porque ellos están costeando el progreso industrial de la nación. Por cierto que la estabilidad política de México es un torvo testimonio de la gran capacidad para la miseria y el sufrimiento que tiene el mexicano común".

Quiebra moral

Si, como decía Anatole France, "no hay peor conservador que el revolucionario en el poder", hay que calcular una particular rigidez de las estructuras políticas mexicanas para adaptarse a los cambios acelerados que son necesarios al cabo de un tercio de siglo de "revolución institucional". El régimen del partido único, sin efectiva libertad de prensa y medios de expresión, con una oligarquía de nuevos ricos sólidamente aferrada al aparato del poder que la ha creado, puede resultar más reacio a un cambio profundo (y hacerlo en definitiva más violento) que un régimen cuyos patrones tradicionales no han sido alterados por ninguna revolución.

Precisamente porque sobrevive en México una mitología revolucionaria en un ambiente aburguesado y en un sistema político sin consistencia ideológica, el marxismo y su variante castrista han estado penetrando con facilidad en los ambientes intelectuales y en los círculos dirigentes del proletariado urbano. El general Lázaro Cárdenas, que aún conserva parte de su inmenso prestigio ante las masas, parece haber sido mantenido bajo control por el aparato revolucionario que él institucionalizó hace treinta años. Sus intentos de crear un partido a la izquierda del PRI o dentro de éste se han estrellado con una resistencia oblicua y muy hábil. Resulta muy significativo que, por primera vez desde que en 1928 fue "elegido" gobernador de su Estado de Michoacán, Cárdenas haya tenido que ver que el gobierno imponía allí un candidato a ese cargo sin su aprobación.

México es un país donde la violencia está en el aire y en cuyos maizales puede surgir, de un día para otro, un volcán atronador y humeante como el Paricutín. En tal país y con un sistema político donde la autoridad del Presidente pesa tanto, bien podría ocurrir que surgiera un nuevo Cárdenas, capaz de dar nuevo impulso a la Revolución. Pero en más de un respecto, México se va acercando más a 1910 que a 1934, es decir, a un cambio de régimen.

Cuando el Licenciado Miguel Alemán gobernaba México y se trasladaba de un punto a otro para asistir a actos oficiales, los diarios comunicaban (según un chiste corriente) que después de la ceremonia, el Presidente se había retirado "a su rancho cercano". El país volvió entonces a presenciar las peores inmoralidades administrativas. Uno de los más destacados intelectuales mexicanos escribió aún antes que eso ocurriera un breve ensayo que no parece haber perdido su validez ni su valor de advertencia:

"México viene padeciendo hace ya algunos años una crisis que se agrava día con día; pero como en los casos de enfermedad mortal en una familia, nadie habla del asunto, o lo hace con un optimismo trágicamente irreal. La crisis proviene de que las metas de la Revolución se han agotado, al grado de que el término mismo de revolución carece ya de sentido. Y, como de costumbre, todos los grupos políticos continúan obrando guiados por los fines más inmediatos, sin que a ninguno parezca importarle el destino final del país".

Y afirmaba más adelante:

"Una general corrupción administrativa, ostentosa y agraviante, cobijada siempre bajo un manto de impunidad al que sólo puede aspirar la más acrisolada virtud, ha dado al traste con todo el programa de la Revolución, con sus esfuerzos y sus conquistas... Ha sido la deshonestidad de los gobernantes revolucionarios, más que ninguna otra causa, la que ha tronchado la vida de la Revolución Mexicana".[10]

---

[7] Efraín González Luna: "Problemas agrícolas e industriales de México". Vol. IV, enero-marzo de 1952.

[8] Emilio Mújica Montoya: "Los salarios en la economía nacional. Citado por Jesús Silva Herzog, Op. cit.

[9] Ifigenia Martínez de Navarrete: **La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México.**

[10] Daniel Cosío Villegas, "La crisis de México" en **Política y Espíritu**, Santiago, 1947.

Bolivia, o la revolución sin recursos

La revolución mexicana partió sin programa definido y nunca llegó realmente a tenerlo. Se desencadenó como un movimiento para hacer respetar los derechos e intereses de la gran mayoría oprimida por una pequeña minoría que se perpetuaba indefinidamente en el poder. Para eso el gobierno debía asumir un papel más activo y más conforme con un espíritu nacional. Ese movimiento se cristalizó y triunfó con bastante rapidez precisamente por efecto de los extremos contrastes que configuraban la situación que él pretendía cambiar.

Si la revolución fracasó fue porque no había un grupo suficientemente numeroso de hombres con una doctrina y una ideología comunes y con ideas claras acerca de lo que era necesario hacer para llevarlas a la práctica. No hubo realmente un movimiento y mucho menos un partido de la Revolución, sino revolucionarios más o menos aislados y estos hombres no estuvieron a la altura de su misión. Supieron destruir pero fueron mucho menos capaces de crear para llenar los vacíos políticos y técnicos que causaron al triunfar en su arremetida. Luego, con el surgimiento de los más audaces o inescrupulosos se produjo la quiebra moral de la Revolución que tan severamente denunciaba Cosio Villegas.

El proceso de la revolución boliviana es sorprendentemente parecido en muchos respectos.

El militarismo fracasado

En uno, sin embargo, es radicalmente distinto: la revolución boliviana la llevó a cabo un partido —el más organizado de Bolivia— conforme a una ideología y un programa bien concretos. Esa acción revolucionaria deliberada se insertó en una realidad dentro de la cual se presentaban contrastes y contradicciones tan violentos e irritantes como los que caracterizaban al México de Porfirio Díaz.

Bolivia tiene un punto esplendoroso en su pasado. En el siglo XVIII, a los pies del Cerro Rico, Potosí, con 160.000 habitantes, fue una de las grandes ciudades del mundo occidental. De esa fabulosa riqueza sólo quedaron los palacios de Potosí y de Chuquisaca, pero sobre los lomos de la población indígena, la pequeña minoría de blancos, españoles y criollos pudo seguir viviendo como señores feudales.

De los 3.000.000 de Km². que tenía Bolivia al comenzar su vida republicana, sólo le queda un tercio. Una serie de guerras y tratados desafortunados fueron desmembrando su territorio. Y este recuerdo —hecho subjetivo —es uno de los elementos más activos del nacionalismo boliviano y del sentimiento de frustración que domina en el inconsciente de las masas. La guerra del Chaco fue el último capítulo de esta lamentable historia.

Durante los veinte primeros años del siglo, bajo los gobiernos "liberales", el Ejército se había abstenido de aventuras políticas, convertido, de hecho, en guardián del orden establecido. En 1920 algunos jefes milítares intervinieron para ayudar a derribar al presidente Gutiérrez Guerra. Diez años más tarde, los militares se plegaron al movimiento civil contra el presidente Siles y constituyeron una Junta de transición hacia un gobierno elegido por el pueblo. A fines de 1934, ante la mala marcha de la guerra, los jefes militares depusieron al Presidente Salamanca en la operación llamada "el cerco de Villamontes". "Por fin les resulta una operación envolvente", dijo sarcásticamente a sus captores el mandatario.

Los militares entregaron el mando al vicepresidente Tejada Sorzano, pero estaban ya de hecho convertidos en el elemento principal del poder. Un golpe militar haría caer a Tejada Sorzano en mayo de 1936. Luego caería el coronel David Toro, el coronel Germán Busch y el general Peñaranda (diciembre de 1943).

Los mentores del golpe militar que derribó a Peñaranda eran los dirigentes del MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario.

En 1944, pues, el MNR tiene parte del poder en Bolivia y fracasa en su primer y tibio intento revolucionario. Porque en julio de 1946 las turbas de La Paz asaltan el Palacio Quemado y cuelgan al presidente, coronel Gualberto Villarroel, de un farol de la plaza que está en frente. Villarroel era así el octavo de los presidentes bolivianos asesinados durante el ejercicio de su cargo o poco después.

Víctor Paz Estenssoro, jefe del MNR, que fuera ministro de Villarroel, había alcanzado a ocultarse, pero desde su refugio podía oír a la muchedumbre que cantaba en las calles con la música de un guainito de moda esta canción improvisada: "Muerto el Movimiento — Muerto Villarroel — Al Paz Estensso ro — Le espera el cordel". No es una experiencia que un caudillo revolucionario pueda olvidar fácilmente.

El "Mamertazo"

Los años que siguieron fueron de sangrienta lucha y en ella se forjó realmente la fuerza del MNR. En el gobierno de Villarroel había habido dos tendencias: "Fue un grupo militar el que efectuó el golpe y que, en demanda de una base civil de sustentación, se unió al Movimiento Nacionalista Revolucionario y tuvo también, si no la colaboración, la simpatía de la Falange Socialista Boliviana", escribe un catedrático boliviano[11]. El mismo señala la influencia nazi en el grupo militar, cuyos miembros habían recibido su educación técnica en Alemania o Italia e indica que también se ejerció esa influencia sobre el MNR, como fue insistentemente denunciado en su época.[12]

La derrota del nazismo en Europa tuvo que influir en la orientación del MNR y, en cambio, primó la influencia del marxismo que, a través del

---

[11] Alipio Valencia Vega: **Desarrollo del Pensamiento Político en Bolivia.** El autor, a la fecha de publicación de su obra (1953), era profesor titular en la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de San Andrés, La Paz.

[12] Vid. Alberto Ostria Gutiérrez: **Una Revolución tras los Andes,** 1944.

aprismo peruano especialmente, había sido la doctrina inspiradora de las nuevas generaciones de bolivianos que trataban de formarse una imagen crítica y coherente de la contradictoria realidad de su país. La inspiración marxista y el nacionalismo fueron los ingredientes ideológicos del MNR. Su mística y su organización como movimiento revolucionario se formaron bajo la sangrienta represión de los gobiernos subsiguientes a la caída de Villarroel. Los mineros del estaño, que eran el sector más combativo del proletariado boliviano, constituyeron la fuerza de choque del MNR, cuyos líderes principales habían tenido que emigrar, principalmente a Chile y la Argentina.

En 1949, asumía la primera magistratura el vicepresidente Mamerto Urriolagoitía quien, casi de inmediato, debió hacer frente a una huelga violenta de los mineros, provocada por el apresamiento y destierro de su líder, el senador electo Juan Lechín, uno de los jefes del MNR. La huelga fue reprimida a balazos por el Ejército. Tres meses después, el MNR se lanzó a una revuelta general pero con el firme apoyo del ejército; al cabo de unas semanas, el gobierno la dominó también. Sin embargo, el MNR no fue destruído, sino que se vigorizó en la persecución. Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de mayo de 1951, presentó la candidatura de su "jefe", Víctor Paz Estenssoro, quien triunfó con la más alta mayoría relativa.

En esas condiciones correspondía al Congreso elegir entre los candidatos que habían obtenido las tres primeras mayorías. Pero el Presidente Urriolagoitía cortó por lo sano y entregó el poder al Ejército para que "unidos todos y Dios mediante, se pueda preservar la democracia y el porvenir de las instituciones republicanas".

Esta singular manera de preservar la democracia (el nuevo Jefe del Estado fue designado por una Orden del Día del Ejército) probó ser un tremendo error. Más tarde el propio Paz Estenssoro dijo claramente: "Visto en perspectiva histórica fue mejor que Urriolagoitía entregara el poder a la Junta Militar, porque un partido revolucionario debe llegar al poder destruyendo todo el aparato del viejo régimen".[13]

El MNR, al cual se le había cerrado el acceso legal y pacífico al poder, lo logró por la vía insurreccional contra un gobierno militar torpe y sin prestigio, mediante la sangrienta sublevación del 9 de abril de 1952: la revuelta número 179 en la historia de Bolivia. Pero ésta no fue una revuelta más.

El super-estado minero

En las elecciones de 1951, sobre un total de unos 215.000 ciudadanos inscritos, votaron 126.000. En todo caso, 215.000 ciudadanos activos en un país de 3.200.000 habitantes parece demasiado poco. Esta escasa participación del pueblo en la generación del gobierno no era accidental sino el índice de las graves condiciones en que se desenvolvía la vida boliviana.

Dos hechos terriblemente negativos configura-

ban la realidad del país: la existencia efectiva del que el MNR llamaba "el Super-Estado Minero" y la servidumbre de la gran masa india bajo una estructura de tipo feudal.

De 1900 a 1929 Bolivia produjo estaño por valor de casi 1.800 millones de bolivianos. Aparte de los salarios bajísimos pagados a los obreros, de esa riqueza quedaron en el país sólo los derechos de exportación, que ascendieron a poco más de 104 millones de bolivianos. Considerando que el total de los presupuestos fiscales de ese lapso es de unos 676 millones resulta que la principal actividad económica del país financió nada más que el 15% de los gastos del gobierno. Por otro lado, las utilidades obtenidas por la minería del estaño sólo en ínfima parte se reinvirtieron en el país. Así llegó a ser en Bolivia un amargo lugar común que las grandes empresas mineras no habían dejado sino los socavones en los cerros y en los pulmones de los mineros. (Quizá el 60% de ellos enfermaba de tuberculosis y su promedio de vida era 35 años).

De las exportaciones de Bolivia, los minerales, constituían el 90 al 95% y el estaño era el más importante de ellos (el 70%). Ahora bien, el 80% de las exportaciones totales estaba controlado por sólo tres grandes compañías: la Patiño Mines Enterprise, la Compagnie Aramayo de Mines en Bolivie y la Mauricio Hochschild S.A. La sola empresa de Patiño producía tanto o casi tanto como las dos grandes juntas.

Ha habido en Bolivia la tendencia a culpar de los males del país, ante todo, a esos "barones del estaño", pero es evidente que el poder de éstos logró constituirse y llegar a ser elefantiásico precisamente porque el país era política y económica-

[13] Discurso a la VI Convención del MNR, en 1953.

mente débil. Bolivia estaba social y hasta geográficamente desintegrada y la anarquía y las dictaduras a veces bárbaras se alternaban con desoladora monotonía. Hasta la presidencia de Pando en 1899, ningún Presidente se había podido mantener en el poder sin tener que recurrir a las armas. En semejante país, las poderosas compañías mineras poseían una influencia sin contrapeso. Podían tener diarios propios, hacer elegir diputados, nombrar ministros, sobornar generales, derribar presidentes. Su propia policía era más eficiente que la del Estado.

El problema agrario

Según el censo de 1950 (el primero que se hizo en Bolivia después de medio siglo), sólo el 3% de la población activa trabajaba en la minería y producía así las divisas de que se alimentaba el comercio exterior del país. Eran esos mineros (unos 43.000) los que, concentrados en condiciones inhóspitas en unos pocos establecimientos, constituían el núcleo combativo del proletariado boliviano. Ya en 1923 habían recibido su bautismo de sangre en una huelga.

Los obreros de la industria —unos 110.000— estaban concentrados prácticamente en La Paz, único centro manufacturero importante.

La agricultura, en cambio, daba trabajo a más de 950.000 hombres y mujeres, el 71% de la población activa de Bolivia. Aunque éste sea un país de grandes recursos naturales, con 3,5 habitantes por km.^{2}, siempre había debido importar alimentos en grandes cantidades. Corroída por los dos vicios extremos —y ordinariamente aparejados— del minifundismo y el latifundismo, la agricultura boliviana no producía lo necesario.

El minifundio era la forma corriente de propiedad en el Departamento de Cochabamba, donde, según los cálculos de Remo di Natale[14], unos 50.000 propietarios tenían alrededor de 200.000 parcelas de tierra, muchas de las cuales ni siquiera alcanzaban a una hectárea y resultaban absolutamente insuficientes para mantener a sus dueños.

Según el mismo Di Natale, que no se fía del Catastro Rústico elaborado en 1948, en el resto de Bolivia (fuera de Cochabamba), sobre una población rural de 2.550.000 personas no habían sino unos 50.000 propietarios agrícolas. Concluía que sólo el 10% de la población campesina disfrutaba de la propiedad privada de la tierra, pero esa propiedad se hallaba muy desigualmente repartida. En 1940, el Ministerio de Agricultura había revelado que se habían concedido casi 22 millones de hectáreas de tierras fiscales en siete Departamentos. Con posterioridad se otorgaron nuevas concesiones, como las anteriores, a muy pocas personas. En julio de 1939, sólo ocho concesionarios eran dueños de la décima parte del territorio boliviano. Los hermanos Suárez, entre ellos, tenían 6.621.000 hectáreas en los Departamentos de Pando y el Beni.

Con el latifundio sobrevivían las formas de dependencia del indio respecto de sus amos blancos establecidas en la Colonia. Alrededor del 15% de la población podía estimarse blanca y, según una "boutade" famosa, no había en Bolivia un problema indio sino el constituído, precisamente, por esos blancos.

El indio había demostrado una extraordinaria paciencia o, más bien, una pasividad asombrosa, como si la larga servidumbre hubiese terminado por romper el resorte de la iniciativa y la rebeldía. En su **Pueblo enfermo**, Alcides Arguedas, uno de los más destacados historiadores bolivianos — acremente atacado, por los demás, por el MNR — había escrito duras palabras sobre el carácter de los indios y mestizos de su patria. En el hecho, no se podía contar con ellos para iniciar una acción revolucionaria sino considerarlos como una especie de masa de maniobra que podría movilizarse una vez desatada la acción por el proletariado minero en primer lugar y luego por los obreros de La Paz. A diferencia de lo que ocurrió en el caso mexicano, no fueron los campesinos sin tierra sino los obreros mineros y luego los de las fábricas de la capital el instrumento de la revolución, cuyo estado mayor estuvo constituído por intelectuales de la débil clase media boliviana.

Pobreza de elementos

Hacia 1950 se podía estimar que más del 80% de la población boliviana era analfabeta. Según datos de 1944 había matriculados sólo 76.000 alumnos en las escuelas primarias, sobre más de 600.000 en edad escolar. La educación secundaria no contaba sino con 5.500 inscritos. Evidentemente, la cultura, incluso la mínima, era el patrimonio de una ínfima minoría.

En Bolivia había siete Universidades, o sea, una en cada una de las capitales de los departamentos más importantes. Pero esas Universidades eran casi todas de un nivel técnico muy bajo, dedicadas, principalmente, a formar abogados mientras no había en un país como Bolivia ninguna buena escuela de ingeniería de minas. Los jóvenes bolivianos que podían hacerlo se iban a estudiar a las universidades de los países vecinos y muchos no regresaban nunca a su patria.

Por otro lado, la administración pública, y en especial sus servicios técnicos, estaban desquiciados por la inestabilidad política. Un informe de las Naciones Unidas, anterior a la revolución de 1952, señalaba que en un lapso de 18 meses había habido 8 ministros de Hacienda y que en 4 años se habían sucedido 18 ministros del Trabajo. En sus primeros seis años de existencia, la Corporación Boliviana de Fomento, organismo cuyo papel directivo en la economía resultaba extremadamente importante, había cambiado cinco veces su Directorio completo.

La moral administrativa era tradicionalmente baja y no se consideraba socialmente reprobable que un funcionario lucrase con su cargo.

---

[14] Remo di Natale: **Revolución Agraria en Bolivia**, 1953. El autor, uno de los fundadores del Partido Social Cristiano en su país, fue miembro de la primera Comisión de Reforma Agraria designada por el gobierno del MNR una vez dictada la ley respectiva.

La revolución de abril

Para un movimiento que había sufrido tan cruel persecución, su conducta inmediatamente después del triunfo pareció prometedoramente generosa. Cambiando el lema de "Volveremos, venceremos, vengaremos" por el de "perdonaremos", Siles Zuazo, elegido Vicepresidente en las anuladas elecciones de 1951, y jefe de la insurrección, hizo concebir muchas esperanzas en los sectores de clase media y alta que se oponían al MNR.

El propio Paz Estenssoro e incluso los mineros del estaño en la "Tesis de Pulacayo" cuya inspiración marxista es evidente, habían declarado que la revolución boliviana no podía ser sólo proletaria o, inmediatamente, socialista, quemando la etapa de una revolución democrática burguesa. Un gobierno boliviano no podía privarse del concurso técnico y del apoyo político de las reducidas clases cultas de Bolivia, para descansar sólo en el elemento proletario y campesino. Considerando las repercusiones y la posición internacionales de Bolivia, resultaba, además, inútilmente peligrosa la constitución de un Estado "socialista" (según la definición marxista) en América Latina. El del MNR se definió como un régimen de "liberación nacional" dentro del cual se producía la coincidencia de los intereses del proletariado, el campesinado y la clase media. La liberación debía entenderse con respecto al imperialismo extranjero, representado por las grandes compañías mineras, y al feudalismo latifundista. Para lograrla había que efectuar la nacionalización de las minas y la reforma agraria.

Gracias a su triunfo por la vía insurreccional, en lucha contra el ejército y el gobierno militar, el MNR estuvo en situación de liquidar rápidamente a aquél: "el ejército que ha ganado todas las revoluciones y perdido todas las guerras", según se decía sarcásticamente. En cambio, fueron organizadas las milicias obreras como fuerza armada de la Revolución. El gobierno pudo tener así la seguridad de que no tendría que enfrentar un contragolpe militar, pero se encontró casi absolutamente incapacitado para garantizar la seguridad de bienes y personas en el país. Por otra parte, no habiendo Congreso ni organismos representativos, gracias a la anulación de las elecciones de 1951, el nuevo gobierno se encontraba legalmente en situación de ejercer su poder por simple decreto "con cargo de aprobación legislativa". Usó de esa facultad para reorganizar todo el aparato del Estado e incluso para dictar las dos medidas básicas de la Revolución: la nacionalización de las minas y la reforma agraria.

El 31 de octubre de 1952, con una pluma de oro que le habían regalado los mineros, Paz Estenssoro firmó en Catavi el decreto de nacionalización de la gran minería boliviana, base del poder de la "Rosca". Todo el país estaba embanderado, pero el jefe de la Revolución sabía que, mediante la nacionalización, se iba a una catástrofe económica. El paso se dio por lo que se estimó una necesidad política. "No quiero que me cuelguen como a Villarroel" había dicho el presidente a sus amigos para significar que el gobierno revolucionario no podía considerarse seguro mientras subsistiesen los "barones del estaño".

La maquinaria de las minas, sometida a intenso trabajo durante los años de la guerra, casi no había sido renovada; la expropiación y el control de las minas por comités de obreros armados, significó el éxodo de los técnicos extranjeros, que el gobierno no podía reemplazar por nacionales. Había una recesión en la economía mundial y el estaño era un metal definitivamente en crisis. Además, Bolivia, exportador de barrilla de estaño y sin posibilidades, inmediatas al menos, de construir una refinería propia, tenía que seguir dependiendo de las establecidas en el extranjero y que pertenecían a las mismas empresas expropiadas, con las que hubo que llegar a un acuerdo compensatorio, que no parece haber sido muy desfavorable para sus dueños.

La entidad creada para administrar las minas nacionalizadas, Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), no tenía los medios ni la autoridad para llevar a cabo eficientemente su misión. La presión política y económica hizo subir en un 60% el número de obreros empleados en las minas, incluídas las milicias. A poco andar, las minas estaban produciendo a un costo superior al precio del estaño en el mercado mundial y la diferencia era cubierta por las emisiones de papel moneda. Según el balance de diciembre de 1953, las pérdidas habían sido de más de 2.100 millones de bolivianos y crecían de día en día, irremisiblemente, a la vez que, pronto, la producción comenzó a bajar.

Con la reforma agraria ocurrió, al menos en lo inmediato, algo semejante. El indio, sometido a una servidumbre secular, carecía generalmente de las condiciones para actuar como empresario agrícola. El gobierno, por su parte, no tenía los medios suficientes para asesorarlo o educarlo previamente. Eran tan graves las deficiencias técnicas que, dictada la reforma agraria (2 de agosto de 1953), llegó un momento en que se paralizó su aplicación porque ni siquiera había los técnicos suficientes para hacer la mensura de los predios. En el hecho, la reforma agraria se convirtió en una mera distribución de tierras, en la que a cada campesino, con el título de su propiedad se le entregaba un fusil para que la defendiera. Las milicias campesinas vinieron a hacer "pendant" con las obreras. La mayoría de los latifundistas había huído ya, si no del país, a las ciudades y las milicias vinieron a constituir elementos de una nueva feudalidad, cuyos barones eran los jefes o caciques del MNR, cuyo dominio, por lo mismo que más reciente, resultó menos pacífico que el de los anteriores. Hasta el día de hoy, el gobierno no ha podido o no ha querido dominar a algunos de esos nuevos caciques. Sólo después de una larga lucha, en septiembre de 1963, logró eliminar de las minas a los dirigentes (al parecer, comunistas) enquistados en los poderosos "controles obreros". Sólo después de esta victoria puede ir pensando el gobierno en reducir el número de trabajadores y cumplir con los requisitos de racionalización de la explotación minera que se le han exigido como condición para el otorgamiento de la indispensable ayuda económica internacional, necesitada con desesperación.

Surgido como movimiento antiimperialista y antinorteamericano, el MNR se encontró, a poco andar en el gobierno, ante la dura necesidad de de-

pender de la entrega de excedentes alimenticios norteamericanos como único medio para impedir el hambre. La falta de divisas para seguir importando alimentos como en el pasado y la baja en la producción agrícola como efecto inmediato de la reforma agraria, crearon esa necesidad. Se hizo, además, indispensable una ayuda directa en dólares para impedir el desfondamiento económico de la nación. Estados Unidos ha estado financiando la revolución boliviana a razón de 20 a 25 millones de dólares anuales en ayuda directa desde 1953. De los 6.195 millones proporcionados a América Latina en ayuda económica desde 1945 hasta 1962, 255 millones han beneficiado a Bolivia. Proporcionalmente, sin embargo, ésta es una ayuda similar a la otorgada a Chile.

Balance

El Plan Nacional de Desarrollo Económico elaborado por el gobierno boliviano para la década 1962-71 parte de la melancólica comprobación que el producto bruto interno per cápita ha bajado de 122 dólares en 1952 a 99 en 1959 y ello se ha enmarcado en un proceso inflacionario que llevó al dólar de 130 bolivianos en 1950, a 11.885 en 1960. Resulta así que la Revolución le ha costado a Bolivia más caro que la guerra del Chaco.

El país, que exportaba 27 dólares por habitante en 1951, exportaba apenas 16 en 1959. En esta disminución ha influído no sólo la baja del precio del estaño sino también el descenso en la producción. Bolivia se ha endeudado en el exterior hasta 200 millones de dólares y en el interior ha impuesto a todos sus habitantes el cupo forzoso de la inflación, que afecta más, precisamente, a los asalariados. El índice del costo de la vida pasó de 100 en 1950 a 11.081 en 1960, habiendo sido el aumento de 120% anual entre 1953 y 1957. Durante el decenio pasado, los déficits representaron en promedio el 30% de los gastos fiscales. En la actualidad, el sector público controla el 45% del producto bruto interno, como resultado de las socializaciones, pero el Estado se ha convertido en una palanca muy débil para impulsar el desarrollo económico y social del país y no puede tener ninguna eficacia sin el apoyo del crédito externo. No es un resultado halagüeño para una revolución nacionalista y, por eso mismo, se ha convertido en un fermento de descontento y división en el seno del MNR.

Por otro lado, al cabo de diez años de reforma agraria con medios absolutamente inapropiados, se han logrado ciertos resultados positivos. En un informe la CEPAL señala que dicha reforma "se encuentra consolidada y comienza a notarse su contribución al desarrollo del país. Empiezan a declinar las importaciones de alimentos, hay mayor disponibilidad de productos agropecuarios nacionales e incluso se vislumbra la exportación de pequeños excedentes".

Pero, sobre todo, se han roto las barreras tradicionales a la integración de la gran mayoría indígena en la comunidad nacional. Esas barreras eran seculares y la ruptura es muy reciente para apreciar el efecto inmediato, pero es evidente que para el pueblo boliviano hay ahora una esperanza abierta por la revolución, a pesar de todos sus fracasos. Aunque la tasa del analfabetismo no parece haber bajado mucho más de un 10% en el último decenio, los niños bolivianos de hoy tienen tres veces más posibilidades de educarse que hace veinte años.

La división del MNR

El peligro mayor y más inmediato parece apuntar por la ruptura de la unidad del Movimiento Nacionalista Revolucionario a consecuencia de las frustraciones de la revolución y como un efecto más de los vicios seculares de la vida política boliviana.

Por lo demás, el MNR no llevaba un año en el poder cuando ya se hablaba de su inminente división. A la formación del Movimiento habían confluído dos tendencias muy dispares: una extremista y con clara inspiración en el marxismo, cuya fuerza principal estaba en los sindicatos mineros, y otra moderada, en la que se alineaban los elementos progresistas de la clase media urbana, entre los que se contaban no pocos católicos. En muchos respectos la vida política boliviana es marcadamente provinciana, con lo que se agigantan las intrigas y querellas personales.

Paz Estenssoro había liquidado rudamente a sus adversarios. Se establecieron por lo menos dos campos de concentración para presos políticos en los campamentos mineros y las cárceles se llenaron también de ellos. No se les ahorró los malos tratos y hasta hubo muchos casos de tortura. La libertad de reunión y la de expresión desaparecieron, sea por intervención directa del gobierno o porque éste dejaba actuar a las milicias.

El gobierno de Siles Suazo significó un evidente aflojamiento de la dictadura inicial. Poco a poco los partidos de oposición comenzaron a reconstituirse y actuar públicamente. Pero, por otro lado, el gobierno, para obtener ayuda externa, debió intentar el establecimiento de un mínimo de orden en las finanzas para frenar la vertiginosa carrera inflacionaria. Esto lo colocó en pugna con los elementos obreros del Movimiento, afectados por la congelación de sus salarios y con ciertas medidas de reorganización que se pusieron en práctica a partir de 1957. El vicepresidente, Juan Lechín, se colocó del lado de los obreros y contra la política del gobierno del cual formaba parte. Siles debió amenazar con su renuncia y el país pareció al borde de la anarquía.

Paz Estenssoro debió regresar de Europa en 1959 y actuar con todo su prestigio para restablecer la unidad del Movimiento. Optó a la reelección y, obviamente, triunfó (junio de 1960). Aunque la oposición boliviana y, en especial, Falange Socialista, pueda obtener votos en las grandes ciudades, desde que otorgó el derecho a sufragio a los analfabetos (una de las primeras medidas de la Revolución) el gobierno dispone de una incontrastable mayoría, gracias a las masas indias campesinas.

Frente a una oposición que crece (en las ciudades), tiende a unirse (sólo contra el gobierno), y pide mayores garantías, la división definitiva del MNR significaría probablemente la guerra civil sangrienta y la implacable dictadura del vencedor. Y el fin de la Revolución.

Cuba, o la revolución traicionada

A diferencia de lo que ocurrió en México, la revolución boliviana se desencadenó por la acción deliberada de un comando central, que había elaborado un programa de cambios radicales y, llegado el momento de la insurrección, disponía de las fuerzas necesarias.

Ese comando central estaba formado sobre todo por intelectuales y profesionales de la clase media, que habían hecho sus primeras armas políticas en el periodismo (el diario **La tarde**) y en el Congreso, en una época en que había libre debate en Bolivia. El MNR llegó a tener una organización partidaria en todo el país, prensa, cuadros dirigentes y una doctrina más o menos elaborada sobre la base de un marxismo bastante primario y mal digerido y de un nacionalismo con resabios fascistas.

En todo caso, nadie podía llamarse a engaño en Bolivia sobre lo que el MNR perseguía fundamentalmente: la nacionalización de las minas para destruir el Super-Estado minero y la reforma agraria para quebrar el poder de los latifundistas. Ambas fuerzas eran los pilares del orden establecido, que la revolución quería cambiar.

La nacionalización de las minas fue una aventura ruidosa y la reforma agraria, emprendida con recursos técnicos, humanos y financieros insuficientes fue un caso semejante, aunque menos dramático. En general, la ruptura del orden establecido repercutió en las minas, la agricultura, la educación, la industria, la administración fiscal etc., provocando un desorden e inseguridad inmensos. La incapacidad de muchos advenedizos, el desorden y la inflación se confabularon para estimular ciertas formas de corrupción administrativa y despilfarro de los escasos recursos disponibles. Uno de los peores despilfarros fue la creación de condiciones políticas que empujaron al exilio a centenares de los pocos técnicos y profesionales bolivianos, de cuyo trabajo el nuevo gobierno necesitaba urgentemente. "Esto es absurdo —se quejaba un ministro boliviano.— Estamos obligados a pedir ayuda internacional y contratar técnicos de las Naciones Unidas, mientras las Naciones Unidas contratan técnicos bolivianos..."

Por otro lado, el desorden, el fracaso económico, la pobreza de recursos de todo orden y los excesos de la represión —todos ellos factores interactuantes— que llevaron a la revolución a depender de la ayuda norteamericana, le quitaron una cualidad valiosa que sólo pudo lucir en sus primeros meses: la de ser un modelo de exportación. La revolución boliviana dejó muy pronto de ser ejemplo inspirador para nadie y se convirtió en una especie de gris experimento local. La revolución mexicana, en los años 30, tuvo mucho más prestigio y ejerció más influencia.

El caso de la revolución cubana es, por cierto, distinto. Muestra cómo un movimiento desviado y traicionado, que ha llegado a construir un Estado que sus iniciadores no querían, se ha convertido en el último modelo de exportación en América Latina.

Mas, de otro lado, por su misma trayectoria que lo ha llevado a aceptar el papel de peón en el tablero de la guerra fría, el régimen cubano se ha encerrado en un cuadro de limitaciones de orden interno e internacional, que han deformado más y más su sentido revolucionario.

Parece aún demasiado temprano para que pueda desvelarse uno de los más apasionantes misterios políticos del siglo XX: Cómo, por qué y por quiénes fue traicionada la revolución cubana y malograda la más prometedora revolución democrática de América Latina.

Batista

Hacia 1950 la lucha política se libraba en Cuba con extraordinaria violencia. El Dr. Ramón Grau San Martín, que surgiera a la vida pública con una aureola de honradez, terminó desacreditado por la poca que tenían sus colaboradores, cuando fue Presidente entre 1944 y 48. Su sucesor, Carlos Prío Socarraz era de los que compraban palacios, como decía Chibás, y terminó encarnando toda la corrupción de los "auténticos" en el poder.

Para las elecciones generales de mayo de 1952 se daba por descontado que los "auténticos" serían barridos, aunque había muchos escépticos acerca de las posibilidades que sus reemplazantes fueran, en definitiva, mejores.

Mas, las elecciones nunca se realizaron. En la madrugada del 10 de marzo, con la complicidad de un grupo de oficiales conjurados, Batista tomó el control de la guarnición de Columbia, en las afueras de La Habana y luego comunicó el hecho a las guarniciones de provincias y, como dijeron los cubanos, "se tomó el país por teléfono". El gobierno cayó sin tener en qué apoyarse y sin poder oponer resistencia.

Batista había emergido a raíz de la caída del dictador Machado en 1933 hasta ser elegido Presidente en 1940. Se enriqueció como los demás e hizo muy buenas migas con los comunistas, que, en plena guerra con el "naci-fascismo" lo apoyaron entusiastamente y recibieron favores.

Los comunistas no tenían mucha fuerza en Cuba, aunque sí figuras de prestigio intelectual. El número de sus miembros podía estimarse en unos 15.000 y a fines de 1958 **El Diario de la Marina** (de extrema derecha) estimaba su fuerza electoral en 60.000 votos, lo que lo colocaba en el séptimo lugar de un total de nueve partidos, y a mucha distancia de los más poderosos.

Contrastes

El comunismo no podía calzar bien con el carácter cubano y se encontraba con el hecho de que las masas proletarias urbanas tenían un nivel de vida relativamente elevado con respecto al promedio de América Latina.

Por otra parte, la fuente principal de la riqueza cubana, el azúcar, que había estado en su mayor proporción en manos norteamericanas, se había venido cubanizando. Muchos ingenios azuca-

reros habían sido comprados por los cubanos, si bien los de empresas de Estados Unidos —menos numerosos— producían casi tanto como las nacionales.

Si la situación de los trabajadores y la clase media urbana era, incluso, próspera (con relación al nivel medio latinoamericano), los campesinos minifundistas y los 500.000 trabajadores empleados estacionalmente durante los cuatro meses de la zafra azucarera tenían niveles de vida indignos, con ingresos cuatro veces menores que los del resto de los cubanos.

Una cuidadosa encuesta hecha entre 1956 y 57 por la Agrupación Católica Universitaria de Cuba en el medio rural reveló hechos tremendos. Como éstos:

— El 2,12% de los trabajadores campesinos consumía huevos habitualmente: el 4% comía carne; el 3,35% comía pan y el 11,22% bebía leche de manera habitual.

— Como resultado, el campesino tenía un déficit de 1.000 calorías diarias y su peso era inferior en 16 libras al promedio teórico. El 14% tenía o había padecido tuberculosis.

— El 8% recibía atención médica del Estado y otro 8% de su patrón, sindicato o dispensario privado.

— El 43% de los campesinos no sabía leer ni escribir.

— Sólo el 14,64% de las habitaciones campesinas eran apropiadas para las necesidades de una familia media.

La Sierra Maestra

Cuando se realizaba esta encuesta, Batista llevaba ya dos años como Presidente "Constitucional". Había decretado una amnistía en favor de los presos políticos para dar más apariencias de legalidad a los comicios que lo elegirían. A favor de esa amnistía había salido de la prisión un muchacho medio loco que, el 26 de julio de 1953, había organizado un ataque contra el cuartel Moncada, en Santiago de Cuba. Libre, Fidel Castro se preocupó de organizar otro ataque contra la dictadura cubana.

En diciembre de 1956, los doce sobrevivientes de los 82 revolucionarios salidos de México para derrocar a Batista, estaban en la Sierra Maestra. El alzamiento sincronizado con el desembarco había fracasado y no había esperanza de que ese puñado de hombres pudiera derribar a Batista, que podía movilizar contra ellos a 20.000 hombres con artillería tanques y aviones. Sin embargo, dos años más tarde, Batista y sus secuases tenían que huír del país en lo que encontraban a mano.

Fidel Castro había logrado lo increíble: el poder en sus manos

Obligado a vivir como jefe de fuerzas de ocupación en un país conquistado, Batista se liquidó. Su ejército se vio mucho más minado moral y psicológicamente, que derrotado militarmente. La lucha fue más cruel y decisiva entre el Movimiento 26 de julio en las ciudades y el gobierno, que en la Sierra Maestra. La versión oficial fidelista fue, después, de 20.000 muertos en aquel frente y sólo 1.000 en las guerrillas...

Fue una lucha mucho más sostenida y violenta que otras que también llevaran al derrocamiento de dictaduras similares a la de Batista en otros países de América Latina, incluso en la misma Cuba, como había sido en el caso de Machado. El objetivo era el restablecimiento de las libertades democráticas y el término de la vieja corrupción política y administrativa que, bajo Batista y con el aumento del turismo, había comenzado a extenderse a otros órdenes de la vida en La Habana. Al mismo tiempo había consenso en la necesidad de reformar a fondo las estructuras sociales y económicas que hacían posible que cada cierto tiempo surgieran en el país semejantes dictaduras. La revolución, organizada principalmente en torno al Movimiento 26 de julio, tenía así un contenido democrático, moralizador y reformista social. Conforme también con el esquema clásico latinoamericano sus militantes eran, sobre todo, estudiantes, profesionales y juventud de clase media más algunos elementos obreros.

Sería innecesario repetir las citas de reiteradas y solemnes declaraciones de Fidel Castro en el sentido de que el gobierno que reemplazaría a Batista sería respetuoso de las libertades democráticas y de los derechos de la persona humana y constituído conforme a elecciones libres que se celebrarían a la brevedad posible. Estas seguridades fueron reiteradas durante los meses que seguieron inmediatamente al triunfo de la revolución.

En el momento de la victoria, Fidel Castro se encontró en una situación excepcional; sólo la de Paz Estenssoro en Bolivia, siete años antes, se le podría comparar. Era un héroe popular, aureolado por la gloria de su increíble lucha en la Sierra; el ejército y la policía de Batista, odiados por sus crueldades de la represión, había sido desbandado y muchos de sus oficiales estaban presos. Salvo la de Bolivia, ninguna otra revolución antidictatorial triunfante se había encontrado con un ejército destruído o fácilmente destruible. Los partidos políticos estaban desprestigiados por su corrupción, su ineficacia frente a Batista o su complicidad con él. Nadie podría oponerse a que la máquina administrativa de la dictadura fuese desmontada y disueltos el Congreso y autoridades municipales que Batista había hecho elegir.

Fidel Castro se hallaba así ante una especie de tabla rasa ideal, con vagos compromisos y un poder enorme, en situación de girar casi ilimitadamente contra la confianza y esperanzas que la inmensa mayoría del pueblo cubano depositaba en él.

Definición progresiva

La revolución no tenía propiamente un programa y el Movimiento 26 de julio estaba muy lejos de ser un partido político con doctrina, planes y organización. Era un movimiento "humanista" y Castro se definió así —o, más bien, no se definió— durante los primeros meses de su gobierno, cuando aún había polémica entre el "26 de julio" y los comunistas.

Pero Castro se preocupó de que no se llevara adelante la formación de un partido político sobre la base del "26 de julio", al mismo tiempo que se eludía todo anuncio concreto sobre elecciones mientras no se consolidara la Revolución y no se crearan las condiciones para que hubiera elecciones verdaderamente "libres".

De la fase "humanista" se pasó a otra en que la Revolución puramente "cubana" no se atenía a doctrinas sino a "realidades" y se colocaba fuera o por encima de la oposición capitalismo-comunismo. A esta fase siguió una tercera cuando Castro proclamó que ser anticomunista era ser contrarrevolucionario. La detención del comandante Hubert Matos y decenas de oficiales del ejército revolucionario anunció resonantemente esta fase (octubre de 1959). Habiendo permitido ya el acceso de comunistas o filocomunistas a puestos claves, Castro eliminaba a figuras prestigiosas como Matos, que estaba contra toda desviación del nuevo régimen y cuyo espíritu revolucionario era insospechable por su conocida participación en las luchas de la Sierra. Días después de la liquidación de Matos, el "Che" Guevara se convirtió en el incipiente dictador de la economía cubana y salieron del gobierno hombres como el Ing. Manuel Ray Riveros, Faustino Pérez y Felipe Pazos. Este cambio anunciaba una inminente radicalización en las medidas de nacionalización y estatización de la economía, con las inevitables repercusiones no sólo en la política interna sino también en la internacional.

La definición se produjo progresivamente en el curso de 1960 y comenzó con un primer tratado comercial cubano-soviético que el propio Mikoyan fue a firmar a La Habana en febrero de 1960. Por cinco años Cuba vendería un millón de toneladas de azúcar anuales a la URSS., que las pagaría principalmente con maquinarias y productos. Poco después la voladura del carguero "La Coubre" en La Habana dio pie a Fidel Castro para violentos ataques contra Estados Unidos. Ya estaba en marcha una solapada, pero perceptible política para terminar de tomar el control de todos los medios de información y expresión, de la educación, las organizaciones de trabajadores y de la economía privada. Se iba, evidentemente, hacia un Estado totalitario. Hacia mediados de año, muchos excompañeros de Castro, dirigentes en la lucha contra Batista, habían pasado a actuar en la clandestinidad o emigrado a Florida, adonde habían llegado primero los batistianos y luego los representantes del anticastrismo de derecha.

Entre Estados Unidos y Rusia

Como represalia a los ataques de Castro y a la confiscación de bienes de empresas norteamericanas avaluados en unos 320 millones de dólares, Estados Unidos suspendió la importación de 700.000 toneladas de azúcar que Cuba no había colocado aún de su cuota en el mercado norteamericano, a precio preferencial. Esta medida no iba a constituir un golpe económico capaz de derribar a Castro, y, en cambio, sirvió para afirmarlo ante su pueblo y buena parte de la opinión latinoamericana como el campeón de la independencia frente a la presión norteamericana.

Fue también en julio de 1960 que Khruschev colocó a Cuba bajo la protección de sus cohetes intercontinentales y que comenzaron a llegar las primeras armas para las milicias en rápido crecimiento. Ese mismo mes, el "Che" Guevara afirmó que la Revolución era "marxista" y, por otro lado, surgieron los primeros choques con la Iglesia Católica.

En octubre, Eisenhower decretó el embargo de las exportaciones a Cuba, salvo medicamentos y algunos productos alimenticios. Esto significaba que el comercio con Estados Unidos, que representaba entre el 70 y el 80% del comercio internacional de Cuba, quedaba reducido a su décima parte. Lo hubiera buscado o no Fidel Castro, su país quedaba colocado dentro del área comercial soviética.

Pocos meses antes, en agosto, se habían reunido en San José de Costa Rica los cancilleres de la O. E. A. que, sin nombrar a Cuba, condenaron la intervención chino-soviética en los asuntos del Hemisferio, declararon al sistema interamericano incompatible con toda forma de totalitarismo y recordaron a Fidel Castro el compromiso contraído con la firma de la Declaración de Santiago de Chile, en la que se reafirmaba el principio de la democracia representativa.

El canciller cubano se retiró espectacularmente de la Reunón, ante la cual había repetido lo que Fidel dijera desde La Habana a los cancilleres: "Rusia y China comunista han demostrado ser

nuestros amigos. Ellos no llegan a hablarnos en la lengua insolente de los procónsules acostumbrados a dictar órdenes. Somos amigos de quienes son nuestros amigos. Estados Unidos nos ataca y quiere destruirnos".

En abril de 1961 se produjo la invasión de Bahía Cochinos, organizada por la CIA, y entonces la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares entre Cuba y EE.UU. decretada por Eisenhower y provocada por Castro se convirtió en hecho irreversible.

Pero, horas antes, Fidel Castro había declarado oficialmente que la revolución cubana era "socialista". Este vago calificativo se precisó inequívocamente, pero de modo progresivo a lo largo de 1961. En mayo comenzó la fusión del Movimiento 26 de julio, privado ya de toda sustancia, con el Partido Socialista Popular (comunista) y con el Directorio Revolucionario (que fuera rival del 26 de julio en la lucha contra Batista). Así nacieron las Organizaciones Revolucionarias Integradas (ORI), concebidas como etapa preparatoria de la constitución del Partido Unido de la Revolución Socialista (PURS). Fidel Castro asumió, naturalmente, su jefatura y, en diciembre de 1961, se declaró "marxista leninista", dispuesto a serlo todos los días de su vida y a llevar a Cuba por ese camino.

El 9 de marzo de 1962 se constituyó el directorio de las ORI, compuesto de 25 miembros, de los cuales Raúl Castro y el "Che" Guevara son, en ese orden, los que siguen a Fidel. Pero, 17 días más tarde, éste denunció a Aníbal Escalante, comunista de la vieja guardia cubana, por su "sectarismo", y los jefes del fusionado PSP tuvieron que ceder y evacuar a Escalante a Praga, reconociendo, además, públicamente, que Fidel tenía razón.

Es cierto que, entre tanto, Fidel había tenido que oficializar la escasez de alimentos estableciendo el racionamiento, por lo que podría creerse que se trataba de convertir a Escalante en una especie de chivo emisario o de emplearlo en una maniobra de diversión psicológica. Pero todo indica que la purga de Escalante fue una prueba de fuerza entre Fidel Castro y los comunistas y una muestra más de un hecho básico: que el jefe de la Revolución cubana no es, no ha sido, ni, probablemente, será comunista.

Esto no quita que actualmente Cuba sea un peón utilizado por Rusia en la guerra fría y que Fidel Castro haya aceptado ese papel. Más, por otro lado, significa que la posición de la república marxista-leninista de Cuba no es exactamente la de uno de los países de la Cortina de Hierro.

Existe, desde luego, el factor geográfico. No es lo mismo estar junto a las fronteras rusas que a 90 millas de Estados Unidos y eso Khruschev y Castro lo saben muy bien especialmente, después de la crisis de octubre de 1962. Pero, sobre todo, se trata de que Fidel Castro y los comunistas cubanos se encuentran caminando juntos, porque se necesitan mutuamente, y seguirán hasta el punto en que uno de los dos estime necesario separarse del otro.

La estrategia comunista

Los comunistas han aplicado en Cuba, con éxito completo hasta ahora, una estrategia que es la única que podría llevarlos al poder en América Latina y, prácticamente, en cualquier país de este continente, donde un accidente más o menos provocado podría conducir a la creación de condiciones semejantes a las que permitieron el surgimiento de Castro en Cuba, donde el terreno para el comunismo parecía mucho más difícil que en Guatemala o Colombia.

Esa estrategia es la de la revolución en dos etapas. En la primera, los comunistas deben apoyar, abierta o encubiertamente, según el caso, a un movimiento de liberación nacional, e infiltrarse en él. En la segunda etapa, deben tomar el control de ese movimiento triunfante.

Un norteamericano que es el que mejor parece haber comprendido los sucesos de Cuba escribe:

"Esa estrategia debe su éxito a una sutil apreciación de los movimientos revolucionarios nacionales. Estos movimientos están mucho más capacitados que los comunistas para realizar la unidad nacional contra el enemigo común. Pero es este enemigo común y no un programa social y político lo que constituye su razón de existir. Como consecuencia de ello resultan mucho más estimulantes y eficaces antes de tomar el poder que después. El llenar el vacío político y social que se produce inmediatamente después de la revolución brinda a los comunistas mayores oportunidades que las que tenían durante la revolución. Los líderes nacionales suelen ser, sobre todo, hombres cuyo poder magnético sobre las masas se combina con una proporción mayor o menor de confusión intelectual, temperamento aventurero y egolatría insaciable. Su punto fuerte los convierte en indispensables y sus puntos flacos, en vulnerables para los comunistas. Sirven a éstos sólo a condición de que parezca que son los comunistas los que les sirven a ellos. No tuvieron ninguna escuela política como el Komintern y representan una variante mucho más alejada del prototipo soviético que la de Tito o la de Mao.

"Esta variante ha ido mucho más lejos en Cuba que en ninguna otra parte, aunque el proceso aún no ha terminado".[15]

Sería un error creer que la conducta de Castro estuvo determinada por la política norteamericana con respecto a Cuba antes y, sobre todo, después de la Revolución. Pero mucho más grave fue el error de los que, apenas corridos unos meses de 1959, dieron por sentado que Castro era comunista y debía ser combatido o mirado con insuperable desconfianza.

Cuando Castro dice que va a convertir a los Andes en una inmensa Sierra Maestra no dice una fanfarronada más. No es que "él" lo vaya a hacer sino en condiciones similares algunos de los innumerables Fidel Castro que son, ahora, tan desconocidos como él lo era unos pocos años antes de convertirse en una figura de importancia mundial.

[15] Theodore Draper: **La Revolución de Castro**, pág. 57 de la 3ª edición, mexicana, 1962. El libro es recopilación de artículos aparecidos originalmente en la revista inglesa **Encounter** y en suplementos especiales de **The New Leader**, Nueva York, EE.UU.

Tipología socio - económica latinoamericana

DESAL
Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina

Presentación

Salta a la vista que América Latina constituye una unidad heterogénea. En el presente número dedicado a nuestro sub-continente en su conjunto, la heterogeneidad no ha podido tomarse en cuenta sino, por así decirlo, al pasar.

A fin de corregir esta óptica que, por demasiado abstracta, podría aparecer deformante, nos ha parecido imprescindible dejar constancia de la conciencia lúcida, que tiene la revista Mensaje, de las profundas diferenciaciones que caracterizan a América Latina.

Ya en nuestro número 104 de noviembre 1961, se publicó un primer **Ensayo de tipología socio-económica de los países latinoamericanos** (pp. 549-556) de Roger Vekemans S. J. y Juan Luis Segundo S. J.

El Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) ha proseguido el trabajo emprendido hace tres años y nos complacemos en presentar a nuestros lectores este nuevo estudio ya mucho más adelantado.

Se percibe, eso sí, que los cuadros aquí presentados fueron confeccionados en un marco distinto del presente número. En efecto, hasta el ordenamiento de los encabezamientos responde a la estructura de otro trabajo, cuya sinopsis se encuentra en edición en estos momentos.[1]

Así y todo, aún sin referencia a los análisis hechos en los estudios de base, los cuadros tal cual se presentan, revelan la heterogeneidad que se quiere mostrar.

Algunas observaciones adicionales pueden, sin embargo, hacer resaltar mejor todavía el relieve que un cuadro de puras cifras podría ocultar al lector no especializado.

* * *

El sentido general de un cuadro tipológico de los países de la América Latina basado en indicadores socio-culturales antes que económicos es el de mostrar las "correlaciones" de naturaleza cultural y social que reflejan la situación de base de estos países. La naturaleza de los datos utilizados corresponde a un esfuerzo

[1] Ver "Alianza para el Progreso y Desarrollo Social". Un estudio crítico. DESAL, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, Santiago.

por superar el plano de las estadísticas nacionales "per cápita" puramente económicas y, por lo tanto, un esfuerzo por aproximarse aún más a la realidad humana.

Para apreciar debidamente este enfoque se debe tomar en cuenta las dificultades inherentes a la consecución de datos estadísticos en general. En efecto, si resulta difícil elaborar estadísticas económicas, lo es mucho más todavía elaborarlas en el plano socio-cultural.

Esta falta de estadísticas, especialmente de aquellas que se relacionan directamente con los problemas humanos, comprueba el hecho ya conocido de que la estadística es, en Latinoamérica, un instrumento económico antes que un instrumento de gobierno. Por esta razón, la síntesis tipológica que aquí damos a conocer representa un esfuerzo doblemente significativo, encaminado a proporcionar una base más amplia para una planificación más realista del desarrollo de los países latinoamericanos.

Un cuadro tipológico socio-cultural contribuye a poner de relieve el hecho de que, si bien las condiciones de sub-desarrollo cultural y social afectan a todo el continente latinoamericano, no es posible influir en este conjunto de naciones sobre la base de términos continentales. Por otra parte, aunque es necesario conocer la unidad real representada por cada país, es posible sustituir variables no significativas por una correlación de variables independientes lo suficientemente significativa como para permitir acercarse a la realidad de cada país sin perderse por ello en lo totalmente individual.[2]

De este modo, un cuadro tipológico permite mostrar la diversidad socio-cultural latinoamericana dentro de un marco de diferenciación entre grupos de países.

Los indicadores que aparecen en el Cuadro Tipológico (cuadro I), se refieren a tópicos tales como estructura social, educación, vivienda, salud, medios de comunicación de masas, empleo y sindicalización. Para cada uno de estos tópicos se han seleccionado algunos indicadores. Esta selección ha sido hecha sobre la base de su mayor representatividad en relación al tópico, como igualmente de la disponibilidad de datos para el mayor número posible de países.

Otros tópicos, tales como los relacionados con la composición demográfica y distribución de los ingresos, han sido utilizados como datos de referencia para el análisis de las diferenciaciones que surgen de la comparación entre grupos de países.

En otros casos ha sido necesario reducir a un solo indicador, que sea verdaderamente representativo, datos referentes a diversas variables independientes dentro de un mismo tópico.

Por ejemplo, en lo que concierne a estructura social, se ha debido relacionar los datos independientes de porcentajes en los estratos medios y altos en los sectores económicos primarios, secundarios y terciarios, y en los estratos bajos en los mismos sectores o actividades, a fin de obtener un solo indicador para cada estrato que revele la distribución de conjunto de cada uno de ellos en las tres ramas de actividades mencionadas, y otro indicador adicional que muestre el porcentaje de distancia que existe entre cada estrato en relación a dichas actividades.

La necesidad de reducir varios indicadores a uno solo queda de manifiesto si se considera que, para los efectos de una jerarquización de países, la valoración de la significación del porcentaje de estratos medios y altos en actividades primarias, o del porcentaje de estratos bajos en actividades secundarias y terciarias

---

[2] Es posible desentenderse de ciertos hechos que, aunque importantes en sí mismos, no pueden ser utilizados por influir en ellos numerosos factores de diverso orden. En consecuencia, un hecho que esté libre de tal clase de interferencia, es capaz de ser manejado estadísticamente como unidad, por lo cual, confrontado con otro u otros del mismo tipo, posibilita correlacionarlos para inducir de ellos ciertas generalizaciones respecto a la realidad de una nación.

—tomadas estas variables en forma independiente— se hace sumamente difícil debido a la conjunción de factores cuantitativos y cualitativos de todo orden dentro de cada país.

Igual situación se presenta en el tópico sobre educación. En efecto, si se toman individualmente los datos referentes al porcentaje de población escolar matriculada en la enseñanza primaria, media y superior, es difícil valorar su significación jerárquica, debido a que la información disponible se refiere a las matrículas en los tres sectores y no al porcentaje de la población en edad escolar que asiste a los planteles educacionales.

Dada esta situación, resulta más significativo establecer las relaciones porcentuales entre matrículas en la enseñanza media y primaria por una parte, y la superior y media por otra. Los dos indicadores que resultan de esta operación muestran en forma más clara la situación de la pirámide escolar en los diferentes grupos de países, puesto que a través de ellos puede establecerse una jerarquización de relaciones entre las tres ramas de la educación, obteniendo a la vez un cuadro que muestra la naturaleza aristocratizante del sistema educativo.

En el caso de algunos países, ciertos indicadores hacen aparecer a éstos en una situación expectable, en relación a factores específicos. Así, por ejemplo, Honduras, que está ubicado en el grupo de países menos favorecidos, ocupa, sorprendentemente, una posición relativa superior en **cuanto** a mortalidad infantil y en cuanto a la tasa de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales por cada 100.000 habitantes.

Sin embargo, si se miran los demás indicadores de salud para este país, puede verse claramente que la situación global lo coloca en una situación inferior a la que indicarían uno o dos factores tomados aisladamente. Los indicadores de mortalidad infantil y de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales por cada 100.000 habitantes, podrían ser las resultantes de estadísticas poco confiables; en todo caso, ellos no alteran ni la situación global de salud dentro del país, ni la del grupo de países en el que Honduras se encuentra ubicado.

En algunos tópicos, tales como el de la vivienda, se presenta el problema de que los datos relativos a los indicadores que se han considerado como los más representativos (número de cuartos por vivienda, número de personas por cuarto, disponibilidad de luz y agua potable interna), no se encuentran distribuídos uniformemente ni por sector ni por país. El problema se agudiza si se considera que no existen datos pertinentes para ninguno de los indicadores en ocho de los veinte países a que se refiere esta síntesis. Con todo, las demarcaciones globales entre los diferentes grupos se destacan nítidamente en el Cuadro Tipológico. En el análisis de la situación socio-cultural de cada grupo de países, los indicadores en el sector de la vivienda son utilizados, por lo tanto, para ilustrar la naturaleza de ciertos aspectos específicos en los problemas habitacionales en países determinados.

La tipología socio-cultural está basada, desde un punto de vista metodológico, en un cálculo simple que tiene al mismo tiempo en cuenta la posición relativa de los países y las distancias más o menos grandes que los separan. Para cada indicador se han tomado las cifras relativas y se ha extraído la diferencia entre el país más favorecido y el menos favorecido. Esta diferencia se divide por 10, es decir en diez estratos, colocándose así a cada país en el estrato que le corresponde mediante los números de 1 a 10. El número 1 indica la o las mejores situaciones dentro de América Latina, y el número 10 indica la o las peores.[3] La clasificación de los indicadores en 10 estratos se ha hecho en forma arbitraria; en

[3] Ver "Indicaciones".

la práctica, sin embargo, el sistema de deciles que de ella resulta no sólo facilita los cálculos, sino que ha demostrado ser lo suficientemente flexible como para indicar las diferencias más significativas entre países, tanto en relación a cada indicador como en relación al conjunto de los indicadores.

La situación socio-cultural comparativa de un grupo de países latinoamericanos en relación al resto de los grupos se ve claramente reflejada en los indicadores de estructura social que se ha tenido en consideración. Estos son básicamente de carácter socio-ocupacional y establecen el grado de distribución de los diferentes estratos sociales en las actividades económicas. Gracias a ellos es posible determinar no solamente implicaciones referentes al desarrollo económico, sino también a la situación social comparativa entre dichos estratos sociales.

Así, en términos generales, cuando existe un mayor porcentaje de personas pertenecientes al estrato bajo de la población activa en actividades primarias, secundarias y terciarias, se da una situación poco favorable para el desarrollo económico y social. Por el contrario, cuando hay un mayor porcentaje de personas de estratos medios y altos en los sectores primarios, secundarios y terciarios, la situación tendería a ser propicia a dicho desarrollo. Esta dicotomía se correlaciona estrechamente con: (a) los niveles educacionales, de salud y vivienda, (b) la situación del empleo, (c) el ritmo de urbanización e industrialización, y (d) los aspectos cualitativos de estructura y movilidad social.

La primera situación corresponde a países con economías esencialmente agrarias y con un lento ritmo de urbanización e industrialización. Esto implica, por lo general, mayores requerimientos de educación, salud y vivienda en las áreas rurales de estos países.

En cuanto a estratificación y movilidad social, dicha situación implica una rigidez en la estructura social y/o un relativo grado de homogeneidad socio-cultural que va, sin embargo, acompañada de bajos niveles de capacitación.

A su vez, esta última condición constituye una poderosa barrera al crecimiento económico y a la integración de gran parte de la población al proceso de desarrollo cultural.

La segunda situación implica, cuantitativamente, mayores requerimientos de educación, salud y vivienda en las áreas urbano-industriales. Sin embargo, la alta tasa de crecimiento urbano-industrial, generada principalmente por el desarrollo de unos pocos centros de atracción, como igualmente por la rigidez socio-cultural y económica en las áreas rurales, hacen que el desarrollo de los países que se encuentran en esta situación requiera, cualitativamente, soluciones de igual magnitud en las áreas rurales. Además, se presentan requerimientos globales en otros sectores, tales como el del empleo, ya que las condiciones distorsionadas que impulsan la movilidad social repercuten negativamente en la distribución y capacitación de los recursos humanos necesarios para un desarrollo integral.

Indicaciones generales

El cuadro I (Cuadro Tipológico) presenta a los países latinoamericanos clasificados en 5 grupos conforme al método de deciles. En él se comparan las cifras relativas de los indicadores pertinentes, en una escala que va de UNO a DIEZ.

Según dicho método, se asigna el valor UNO al país que se encuentra en la mejor situación respecto a determinado problema y el valor DIEZ al país que se halla en situación más desfavorable. Los intermedios se gradúan correlativamente.

El cuadro II (Cuadro de cifras relativas) contiene las cifras relativas (porcentajes) que permitieron la ubicación tipológica.

El cuadro III (Cuadro anexo) contiene cifras absolutas y algunas relativas que no se redujeron a deciles, pero que se considera importante presentar.

* * *

— Los indicadores están agrupados por materia.
— Cada materia constituye un tópico: salud, educación, ...
— A cada tópico se le asignó una letra: A, B, ...
— Dentro de cada tópico, los indicadores se clasificaron a su vez en grupos homogéneos que se identifican con un subíndice agregado a la letra que corresponde a ese tópico, v.gr.: A.1., B.3., ...
— A su vez estos grupos de indicadores incluyen una subclasificación que se identifica con un nuevo índice agregado al subíndice anterior, v.gr.: A.1.1., B.3.4., ...
— En algunos casos fue necesario agregar un nuevo subíndice v.gr.: B.3.4.1.
— Las claves mencionadas acompañan los nombres de los respectivos indicadores.
— El objeto de la clave y clasificación anterior es permitir la ubicación y confrontación rápida de los indicadores en los cuadros descritos.

Clave y clasificación de los indicadores

SALUD (A)

Tip.	A.1.		— Esperanza de vida al nacer (años)
"		A.1.1.	— Hombres
"		A.1.2.	— Mujeres
"	A.2.		— Tasa de mortalidad infantil
"	A.3.		— Tasa de mortalidad por avitaminosis por c/100.000 Hab. (1959)
"	A.4.		— Tasa de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales por c/100.000 Hab. (1959)
"	A.5.		— % de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales en niños menores de 5 años
"	A.6.		— Tasa de profesionales por c/10.000 Hab.
"		A.6.1.	— Médicos
"		A.6.2.	— Enfermeras
"		A.6.3.	— Aux. Enfermeras
"		A.6.4.	— Dentistas
"	A.7.		— Camas por 1.000 Hab. (1960)
"	A.8.		— Calorías por persona y por día (1957)
"	A.9.		— Proteínas (gr.) por persona y por día (1957)

VIVIENDA (B)

Tip.	B.1.			— Tenencia de vivienda
"		B.1.1.		— Propietarios %
"		B.1.2.		— Arrendatarios %
Anexo		B.1.3.		— Otros %
Tip.	B.2.			— Nº de cuartos por vivienda
"	B.3.			— Nº de personas por cuarto
"	B.4.			— Disponibilidad de servicios
"		B.4.1.		— Agua int. %
"		B.4.2.		— Agua int. o ext. %
"		B.4.3.		— Alcantarillado inodoro %
"		B.4.4.		— Alcantarillado cualquiera %
"		B.4.5.		— Baño %
"		B.4.6.		— Luz %

EDUCACION (C)

Tip.	C.1.			— Nivel educacional medio años
"	C.2.			— Analfabetismo % (población mayor de 15 años)
"	C.3.			— Nivel educacional medio de egresados Años de estudio). Pobl. mayor de 15 años
"	C.4.			— Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula
Anexo		C.4.1.		— % población escolar
"			C.4.1.1.	— Primaria
"			C.4.1.2.	— Media
"			C.4.1.3.	— Superior
Tip.		C.4.2.		— % distribución de matrículas
"			C.4.2.1.	— Media general %
"			C.4.2.2.	— Normal %
"			C.4.2.3.	— Comercial %
"			C.4.2.4.	— Técnica %
"			C.4.2.5.	— Agropecuario %
"			C.4.2.6.	— Para el hogar %
Anexo		C.4.3.		— % matrícula privada sobre matrícula total
"			C.4.3.1.	— Primaria %
"			C.4.3.2.	— Media %
Tip.	C.5.			— Coeficiente de retención
Anexo	C.6.			— Razón alumno-profesor
Tip.	C.7.			— % Maestros sin título
"	C.8.			— % Población en edad escolar atendida por servicio educacional
"		C.8.1.		— Primaria
"		C.8.2.		— Media
"		C.8.3.		— Superior
"	C.9.			— Relación porcentual entre matrícula media y primaria
"	C.10.			— Relación porcentual entre matrícula superior y media

MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS (D)

Tip.	D.1.		— Prensa
Anexo		D.1.1.	— Agencias Notic. nac.
"		D.1.2.	— Nº de diarios
"		D.1.3.	— Tiraje diario
Tip.		D.1.4.	— Ejemplares diarios por c/100 Hab.
"		D.1.5.	— Consumo papel (Kg). por Hab. al año
"	D.2.		— Radio
Anexo		D.2.1.	— Nº Emisoras

Anexo		D.2.2.		— Recept. en uso.
Tip.		D.2.3.		— Recept. por c/100 Hab.
"	D.3.			— Cine
Anexo		D.3.1.		— Nº de salas de cine
Tip.		D.3.2.		— Número de asientos por c/100 Hab.
"		D.3.3.		— Asistencia anual al cine por c/100 Hab.
Anexo		D.3.4.		— Producción largo metraje
"		D.3.5.		— Asistencia anual al cine
Tip.	D.4.			—Televisión
Anexo		D.4.1.		— Emisoras TV
"		D.4.2.		— Nº Recept. TV
Tip.		D.4.3.		— Nº Recept. de TV. por c/100 Hab.

EMPLEOS (E)

Tip.	E.1.			— % población económicamente activa
"	E.2.			— % de hombres activos sobre la poblacion económicamente activa total
"	E.3.			— Nº de hombres no económicamente activos por c/100 hombres económicamente activos
"	E.4.			— Distribución por sectores
"		E.4.1.		— Agricult. % (sin mujeres)
"		E.4.2.		— Mineria %
"		E.4.3.		— Manufact. %
"		E.4.4.		— Construcción %
"		E.4.5.		— Servicios %
"		E.4.6.		— Otros %

FAMILIA (F)

Tip.	F.1.			— Estado civil (%) (Pob. mayor 15 años)
"		F.1.1.		— Casados %
"		F.1.2.		— Uniones de facto %
"	F.2.			— Situación familiar de delinc. juveniles (%)
"		F.2.1.		— Niños nacidos de concubinaje
"		F.2.2.		— Niños abandonados
Anexo		F.2.3.		— Padres privados de derecho familiar
"		F.2.4.		— Padres divorciados
"		F.2.5.		— Hogares aparentemente normales

SINDICALISMO (G)

Anexo	G.1.			— Trabajadores organizados
"		G.1.1.		— Total trabajadores sindicados (cifras en millones)
"		G.1.2.		— Afiliación Internacional.
"			G.1.2.1.	— CISC CLASC
"			G.1.2.2.	— CIOSL ORIT
"			G.1.2.3.	— FSM CETAL
"	G.3.			— Trabajadores independientes

DISTRIBUCION DE INGRESO (J)

Tip.	J.1.			— Niveles de producto interno bruto por Hab.
"	J.2.			— % distribución funcional del ingreso (1957)
"		J.2.1.		— Remuneración del trabajo %
"		J.2.2.		— Otro tipo de ingreso %
"	J.3.			— Distribución del ingreso personal por tramos en algunos países

Tip.		J.3.1.	— Tramos superiores de ingreso
"		J.3.1.1.	— % de personas o familias
"		J.3.1.2.	— % de ingresos totales personales
"		J.3.2.	— Tramos inferiores de ingreso
"		J.3.2.1.	— % de personas o familias
"		J.3.2.2.	— % de ingresos tot. personales

REFORMA ADMINISTRATIVA (K)

Tip.	K.1.		— % Población activa que trabaja en los servicios públicos y trabajos conexos
Anexo	K.2.		— Funcionarios de la Administración Pública por rama de actividad económica
"		K.2.1.	— Absoluta (Total)
"		K.2.2.	— Agricultura %
"		K.2.3.	— Construcción %
"		K.2.4.	— Manufactura %
"		K.2.5.	— Elect. — Gas — Agua — Serv. Sanitarios %.
"		K.2.6.	— Comercio %
"		K.2.7.	— Servicios %
"		K.2.8.	— Act. no Descrit. y Desempleo %
"		K.2.9.	— Transportes %.
Tip.	K.3.		— Gastos Gobierno sobre P.N.B. % (1959)
"	K.4.		— Médicos Gubernamentales %

ESTRUCTURA SOCIAL (L)

Tip.	L.1.	— % estratos ocupacionales bajos (suma de los tres sectores)
"	L.2.	— % estratos ocupacionales medios y altos (suma de los tres sectores)
"	L.3.	— Estratos bajos: Dif. de % entre los sectores (II. + III)-I
"	L.4.	— Estratos medios y altos: Dif. de % entre los sectores (II + III)-I
Anexo	L.5.	— Estratos ocupacionales bajos en sectores II y III
"	L.6.	— Estratos ocupacionales medios y altos en sector I
"	L.7.	— % en sectores medios y altos de pob. activa residente en áreas urbanas
Tip.	L.8.	— Tasa urbanización anual por 1.000 habitantes
"	L.9.	— % pob. activa que trabaja en actividades fabriles
Anexo	L.10.	— % en ciudades de más de 20.000 hab.
"	L.11.	— Estratos ocupacionales medios y altos en actividades secundarias y terciarias
"	L.12	— Estratos ocupacionales bajos en actividades primarias

REFORMA ESTADISTICA (M)

Anexo	M.1.		— Población
"		M.1.1.	— Año del censo más reciente
"		M.1.2.	— Año del censo anterior
"	M.2.		— Vivienda
"		M.2.1.	— Año del censo más reciente
"		M.2.2.	— Año del censo anterior
"	M.3.		— Agropecuario
"		M.3.1.	— Año del censo más reciente
"		M.3.2.	— Año del censo anterior

Anexo	M.4.		— Industria
"		M.4.1.	— Año del censo más reciente
"		M.4.2.	— Año del censo anterior

DIAGNOSTICO ECONOMICO (N)

Tip.	N.1.		— Tendencia de los términos de intercambio.
"		N.1.1.	— 1950/54
"		N.1.2.	— 1955/59
"	N.2.		— Indice de estabilidad de los términos de intercambio
Anexo	N.3.		— % comercio interlatinoamericano
Tip.	N.4.		— % composición del producto geográfico bruto
"		N.4.1.	— Sector primario 1950/52
"		N.4.2.	— Sector secundario 1950/52
"		N.4.3.	— Sector primario 1957/59
"		N.4.4.	— Sector secundario 1957/59
"	N.5.		— Coeficiente de industrialización
"	N.6.		— % remuneraciones a factores extranjeros sobre el producto geográfico bruto
Anexo	N.7.		— % exportaciones sobre el producto geográfico bruto
Tip.	N.8		— Variación del aporte de los sectores primario y secundario, al producto geográfico bruto
"		N.8.1.	— Primario
"		N.8.2.	— Secundario
"	N.9.		— Deterioro de los términos de intercambio entre los quinquenios 50/54 y 55/59

CREDITOS PARA EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA (O)

Tip.	O.1.	— % Alza de costo de vida a 1961.— Año base 1943 = 100
"	O.2.	— % Variación del tipo del cambio a 1961.— Año base 1943 = 100

INDICADORES GENERALES (X)

Anexo	X.1.		— Superficie por país
Tip.	X.2.		— Densidad por Km. cuadrado
Anexo	X.3.		— Tasa media anual crecimiento total (urbano y rural en %
Tip.	X.4.		— Tasa media anual de crecimiento urbano en %
"	X.5.		— Millas de carreteras por cada mil millas cuadradas
Anexo	X.6.		— Población en millas (1960—)
Tip.	X.7.		— Indice de crecimiento poblacional (base 1960 = 100)
"		X.7.1.	— 1950 Total
"		X.7.2.	— 1970 "

Observaciones sobre algunos indicadores*

A.— Tópico (C) Educación

1) Indicador (C.9.) Relación porcentual entre matrícula media y primaria.
Se calculó el cuociente entre los rubros "% población escolar media" (C.4.1.2.) y "% población escolar primaria" (C.4.1.1.). Esto indica la cantidad de alumnos de primaria que participan en la enseñanza media. Un % mayor es una situación mejor.

2) Indicador (C.10.) Relación porcentual entre matrícula superior y media.
Se calculó el cuociente entre los rubros "% población escolar superior" (C.4.1.3.) y "% población escolar media" (C.4.1.2.). Esto nos indica la cantidad de alumnos de la enseñanza media que participan en la enseñanza superior. Una cantidad mayor es una situación mejor.

B.— Tópico (D) Medios de comunicación de masas

1) Indicador (D.3.3.). Asistencia anual al cine por c/100 hab. Se calculó el cuociente entre los indicadores "Asistencia anual al cine" y "Población" de c/país. Nos indica el número de personas por c/100 personas, que asisten al cine cada año.

C.— Tópico (L) Estructura Social

1) Indicador (L.1.) % estratos ocupacionales bajos. Suma de los tres sectores (I + II + III).
Se sumó el % de las actividades primarias, secundarias y terciarias correspondientes a los estratos ocupacionales bajos para obtener un % total del estrato.

2) Indicador (L.2.) % estratos ocupacionales medios y altos suma de los tres sectores (I + II + III).
Se sumó el % de las actividades primarias, secundarias y terciarias correspondientes a los estratos ocupacionales medios y altos para obtener un % total del estrato.

3) Indicador (L.3.) Estratos bajos. Diferencia entre los % de los sectores secundario y terciario con respecto al sector primario.
Se calculó la diferencia entre los % para obtener un indicador del grado de la distancia entre los sectores indicados. Cuanto mayor sea la cantidad en que el sector I es sobrepasado por la suma de los otros dos sectores mejor es la situación.

4) Indicador (L.4.) Estratos ocupacionales medios y altos. Diferencia entre los % de los sectores secundario y terciario con respecto al sector primario.
Se calculó la diferencia para obtener un indicador del grado de la distancia entre los sectores indicados. Cuanto mayor sea la cantidad en que el sector I es sobrepasado por la suma de los otros dos sectores mejor es la situación.

D.— Tópico (N) Diagnóstico económico

1) Indicador (N.8.) Variación del aporte de los sectores primario y secundario al Producto Geográfico Bruto.
(N.8.1.) Sector primario 50/52 al 57/59. Tomando como base el trienio 50/52 = 100, se calculó el índice de variación del aporte del sector al P.G.B. en el trienio 57/59. Un descenso en la parcipación de este sector al P.G.B. revela una situación mejor.
(N.8.2.) Sector secundario 50/52 al 57/59. Tomando como base el trienio 50/52 = 100, se calculo el índice de variación del aporte del sector al P.G.B. en el trienio 57/59. Un aumento en la participación de este sector al P.G.B. revela una situación mejor.

2) Indicador (N.9.) Deterioro de los términos del intercambio entre los quinquenios 50/54 — 55/59. Tomando como base el quinquenio 50/54 = 100, se calculó el índice de deterioro para el quinquenio 50/59. Un descenso de este índice revela una situación peor.

---

* Las cifras que sirvieron de base para el cálculo se encuentran en los documentos citados en "Fuentes de los indicadores".

Fuentes de los indicadores empleados

SALUD. (A)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
A.1.1.	Esperanza de vida al nacer (años). Hombres.	I.A.S.I. (Instituto Interamericano de Estadística), **América en cifras**, 1960, Washington, 1961.
A.1.2.	Esperanza de vida al nacer (años). Mujeres.	Op. cit.
A.2.	Tasa de mortalidad infantil.	Op. cit.
A.3.	Tasa de mortalidad por avitaminosis por cada 100.000 Hab. (1959).	Pan American Health Organization. **Summary of four-year reports on health conditions in the Americas. 1957-1960.** Washington 1962, (Scientific Publications Nº 64). Table Nº 19.
A.4.	Tasa de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales por c/100.000 Hab. (1959).	Op. cit. Table Nº 18.
A.5.	% de mortalidad por enfermedades gastro-intestinales en niños menores de 5 años. (1959).	Op. cit. Table Nº 18.
A.6.1.	Tasa de profesionales por c/10.000 Hab. Médicos.	Op. cit., Tables Nº 66, 68, 69.
A.6.2.	Tasa de profesionales por c/10.000 Hab. Enfermeras.	Op. cit., Tables Nº 66, 68, 69.
A.6.3.	Tasa de profesionales por c/10.000 Hab. Aux. Enfermeras.	Op. cit., Tables Nº 66, 68, 69.
A.6.4.	Tasa de profesionales por c/10.000 Hab. Dentistas.	Op. cit., Tables Nº 66, 68, 69.
A.7.	Camas por 1.000 Hab. (1960).	Op. cit.
A.8.	Calorías por persona y por día (1957).	United Nations. Statistical office. Statistical Yearbook, 1960. New York, 1961.
A.9.	Proteínas (gr.) por persona y por día (1957).	United Nations. Statistical office. Statistical Yearbook 1960. New York 1961.

VIVIENDA (B)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
B.1.1.	Tenencia de vivienda. Propietarios %.	United Nations. Statistical office. Respuestas al cuestionario para el anuario estadístico de las Naciones Unidas y al compendio de estadísticas sociales.
B.1.2.	Tenencia de vivienda. Arrendatarios %.	Op. cit.
B.1.3.	Tenencia de vivienda. Otros %.	Op. cit.
B.2.	Nº de cuartos por vivienda.	United Nations. Statistical office. Statistical Yearbook, 1960, New York, 1961.
B.3.	Nº de personas por cuarto.	Op. cit.
B.4.1.	Disponibilidad de servicios. Agua int. %.	United Nations. CEPAL. Statistical evaluation of housing conditions, existing deficits and future requirements in the Latin American countries. (Latin American seminar on housing statistics and programs, Copenhagen, Denmark, 1962).
B.4.2.	Disponibilidad de servicios. Agua int. o ext. %.	Op. cit.
B.4.3.	Disponibilidad de servicios. Alcantarillado inodoro %.	Op. cit.

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
B.4.4.	Disponibilidad de servicios. Alcantarillado cualquiera %.	Op. cit.
B.4.5.	Disponibilidad de servicios. Baños %.	Op. cit.
B.4.6.	Disponibilidad de servicios. Electricidad %.	Op. cit.

EDUCACION (C)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
C.1.	Nivel educacional medio (años).	United Nations. Statistical Office. Demographic Yearbook, 1956, New York, 1957.
C.2.	Analfabetismo % (Población mayor de 15 años).	UNESCO. World illiteracy at midcentury. Paris, 1957. Oscar Vera. The position of education in Latin America, including a discussion of educational requirements in the region. (Expert working group on social aspects of economic development in Latin America, México, 1960, UNESCO. SS/SAED:LA/C-3b).
C.3.	Nivel educacional medio de egresados (años). Pobl. mayor de 15 años.	United Nations. Statistical Office. Demographic Yearbook, 1956, New York, 1957.
C.4.1.1.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. % Primaria.	Conference on education and economic and social development in Latin America. Santiago, Chile, 1962. A basis for an estimate of educacional targets for Latin America and financial resources needed to meet: a statistical paper, prepared by the UNESCO. (Information doc. Nº 49. Cuadro Nº 3).
C.4.1.2.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. % Media.	Op. cit. (Cuadro Nº 3).
C.4.1.3.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. % Superior.	Op. cit. (Cuadro Nº 3).
C.4.2.1.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. Distribución % de matrículas Media general %.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. The demographic economic, social and educational situation in Latin America. (UNESCO/ED/CEDES/4;ST/ECLA/CONF.10/L.4; PAU/SEC/4).
C.4.2.2.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. Distribución % de matrículas Normal %.	Op. cit.
C.4.2.3.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrículas. Distribución % de matrículas Comercial %.	Op. cit.
C.4.2.4.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. Distribución % de matrícula. Técnica %.	Op. cit.
C.4.2.5.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. Distribución % de matrícula. Agropecuario %.	Op. cit.
C.4.2.6.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. Distribución % de matrícula. Para el hogar %.	Op. cit.
C.4.3.1.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. % matrícula privada sobre matrícula total. Primaria %.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. La educación primaria en América Latina: problemas y perspectivas, preparado por la UNESCO. (UNESCO/ED/CEDES/21; ST/ECLA/CONF.10/L.21; PAU/SEC21). (pág. 49).
C.4.3.2.	Coeficiente de distribución vertical y horizontal de matrícula. % matrícula privada sobre matrícula total. Media %.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. A demographic analysis of the educational situation in Latin America. (UNESCO/ED/CEDES/8;ST/ECLA/CONF. 10/L.8;PAU/SEC/8).
C.5.	Coeficiente de retención.	Op. cit.
C.6.	Nº relación alumno-profesor. (Razón alumno-profesor).	UNESCO. Cuestionario para el informe al Comité consultivo intergubernamental del Proyecto Principal Nº 1.

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
C.7.	% Maestros sin título.	Op. cit.
C.8.1.	% Poblacion en edad escolar atendida por servicio educacional. Primaria.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. A basis for an estimate of educational targets for Latin America and financial resources needed to meet: a statistical paper, prepared by UNESCO. (Information document Nº 49).
C.8.2.	% Población en edad escolar atendida por servicio educacional. Media.	Op. cit.
C.8.3.	% Población en edad escolar atendida por servicio educacional. Superior.	Op. cit.
C.9.	Relación porcentual entre matrícula media y primaria.	Op. cit. (cuadro Nº 3).
C.10.	Relación porcentual entre matrícula superior y media.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. A basis for an estimate of educational targets for Latin America and financial resources needed to meet: a statistical paper, prepared by UNESCO. (Information document Nº 49).

MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS (D)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
D.1.1.	Prensa — Agencias Notic. nac.	UNESCO, World communications; press, radio, film, televisión, Paris. 1954. Meeting of experts on the development of information media in Latin America. Santiago, Chile. 1961.
D.1.2.	Prensa — Nº de diarios.	Op. cit.
D.1.3.	Prensa — Tiraje diario.	Op. cit.
D.1.4.	Prensa — Ejemplares diarios por c/100 Hab.	Op. cit.
D.1.5.	Prensa — Consumo papel (kg) por Hab. al año.	Op. cit.
D.2.1.	Radio — Nº Emisoras.	Op. cit.
D.2.2.	Radio — Recept. en uso.	Op. cit.
D.2.3.	Radio — Recept. por c/100 Hab.	Op. cit.
D.3.1.	Cine — Nº de salas de cine.	Op. cit.
D.3.2.	Cine — Número de asientos por c/100 Hab.	Op. cit.
D.3.3.	Cine — Asistencia anual al cine por c/100 Habitantes.	Op. cit.
D.3.4.	Cine — Producción largo metraje.	Op. cit.
D.3.5.	Cine — Asistencia anual al cine.	Op. cit.
D.4.1.	Televisión — Emisoras TV.	Op. cit.
D.4.2.	Televisión — Nº Recept. TV.	Op. cit.
D.4.3.	Televisión — Nº Recept. TV. por c/100 Hab.	Op. cit.

EMPLEO (E)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
E.1.	% población económicamente activa.	CEPAL. Boletín Económico de América Latina. Volumen V. Suplemento estadístico sumario de Estadística del trabajo. 1959.
E.2.	% de hombres activos sobre la población económicamente activa total.	U.N. Demographic Yearbook 1955.

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
E.3.	Nº de hombres no económicamente activos por c/100 hombres económicamente activos.	Op. cit.
E.4.1.	Distribución por sectores. Agricult. % (sin mujeres).	CEPAL 7º período de sesiones Latino América, La Paz, Bolivia, 1957. Estudio de mano de obra en América Latina.
E.4.2.	Distribución por sectores. Minería %.	Op. cit.
E.4.3.	Distribución por sectores. Manufact. %.	Op. cit.
E.4.4.	Distribución por sectores. Construcción %.	Op. cit.
E.4.5.	Distribución por sectores. Servicios %.	Op. cit.
E.4.6.	Distribución por sectores. Otros %.	Op. cit.

FAMILIA (F)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
F.1.1.	Estado civil (%) (Pob. mayor 15 años). Casados.	I.A.S.I. La estructura demográfica de las naciones americanas . . . Washington 1959-60. Vol. II. Tomo 2.
F.1.2.	Estado civil (%) (Pob. mayor 15 años). Uniones de facto.	Op. cit.
F.2.1.	Situación familiar de delinc. juveniles (%). Niños nacidos de concubinaje.	Odette Philippon. La jeunesse coupable vous accuse; les causes familiales et sociales de la délinquance juvénile. Enquête mondiale. Paris, 1950.
F.2.2.	Situación familiar de delinc. juveniles (%). Niños abandonados.	Op. cit.
F.2.3.	Situación familiar de delinc. juveniles (%). Padres privados de Derecho Familiar.	Op. cit.
F.2.4.	Situación familiar de delinc. juveniles (%). Padres divorciados.	Op. cit.
F.2.5.	Situación familiar de delinc. juveniles (%). Hogares aparentemente normales.	Op. cit.

SINDICALISMO (G)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
G.1.1.	Trabajadores Organizados. Total trabajadores sindicados (cifras en millones).	Trabajadores Organizados de América Latina. Total Trabaj. sindicados.
G.1.2.1.	Trabajadores Organizados. Afiliación Internacional. CISC CLASC.	Trabajadores Organizados de América Latina. Afiliación Internacional CISC — CLASC.
G.1.2.2.	Trabajadores Organizados. Afiliación Internacional. CIOSL ORIT.	Trabajadores Organizados en América Latina. Afiliación Internacional CIOSL — ORIT.
G.1.2.3.	Trabajadores Organizados. Afiliación Internacional FSM CETAL.	Trabajadores Organizados en América Latina. Afiliación Internacional FSM — CETAL.
G.2.	Trabajadores Independientes.	Trabajadores Organizados de América Latina. Trabajadores Independientes.

DISTRIBUCION DEL INGRESO (J)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
J.1.	Niveles de producto interno Bruto por Hab.	Boletín Económico de A.L. Volumen 5º, 1960. Suplemento Estadístico.
J.2.1.	% distribución funcional del ingreso (1957). Remuneración del trabajo %.	Oficina de Estadísticas de las N.U., Yearbook of National Accounts Statistics, 1960. pág. 11.

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
J.2.2.	% distribución funcional del ingreso (1957). Otro tipo de ingreso %.	Op. cit.
J.3.1.1.	Distribución del ingreso personal por tramos en algunos países. Tramos superiores de ingreso. % de personas o familias.	Osvaldo Sunkel. Instituto Interamericano de Planificación Económica y Social, Pág. 16.
J.3.1.2.	Distribución del ingreso personal por tramos en algunos países. Tramos superiores de ingreso. % de ingresos totales personales.	Op. cit.
J.3.2.1.	Distribución del ingreso personal por tramos en algunos países. Tramos inferiores de ingreso. % de personas o familias.	Op. cit.
J.3.2.2.	Distribución del ingreso personal por tramos en algunos países. Tramos inferiores de ingreso. % de ingresos tot. personales.	Op. cit.

REFORMA ADMINISTRATIVA (K)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
K 1.	% Población activa que trabaja en los servicios públicos y trabajos conexos.	Conference on education and economic and social development in Latin America, Santiago, Chile, 1962. Human resources assessment and planning procedural and methodological considerations, by the Organization of American States. (Information documents, Nº 45). Table I.
K.2.1.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Absoluta (Total).	Op. cit. Table IV.
K.2.2.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Agricultura %.	Op. cit. Table IV.
K.2.3.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Construcción %.	Op. cit.
K.2.4.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Manufactura %.	Op. cit.
K.2.5.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Elect. — Gas — Agua — Serv. — Sanitarios %.	Op. cit.
K.2.6.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Comercio %.	Op. cit. Table IV.
K.2.7.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Servicios %.	Op. cit.
K.2.8.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Actividades no descritas y Desempleo %.	Op. cit.
K.2.9.	Funcionarios de la Administración pública por rama de actividad económica. Transportes %.	Op. cit.
K.3.	Gastos Gobierno sobre P.N.B. %. (1959).	Economic Bulletin for Latin America. CEPAL. (Santiago, Chile), Vol. VII. Nº 1.
K 4.	Médicos Gubernamentales %	Pan American Health Organization Summary of four-year reports on health conditions in the Americas 1957-1960. Washington, 1962. (Scientific publications, Nº 64). Tables Nº 66 and 67.

ESTRUCTURA SOCIAL (L)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
L.1.	% estratos ocupacionales bajos (suma de los tres sectores).	I.A.S.I. La estructura demográfica de las naciones americanas . . . Washington, 1959-60. Table. I. and II.
L.2.	% estratos ocupacionales medios y altos (Suma de los tres sectores).	Op. cit.
L.3.	Estratos bajos: Dif. de % entre los sectores (II+III)—I.	Op. cit.
L.4.	Estratos medios y altos: Dif. de % entre los sectores (II+III)—I.	Op. cit.
L.5.	Estratos ocupacionales bajos en sectores II. y III.	Op. cit.
L.6.	Estratos ocupacionales medios y altos en sector 1.	Op. cit.
L.7.	% en sectores medios y altos de pob. activa residente en áreas urbanas.	Op. cit.
L.8.	Tasa urbanización anual x 1.000 habitantes.	Op. cit.
L.9.	% pob. activa que trabaja en actividades fabriles.	Op. cit.
L.10.	% en ciudades de más de 20.000 hab.	Op. cit.
L.11.	Estratos ocupacionales medios y altos en actividades secundarias y terciarias.	Op. cit.
L.12.	Estratos ocupacionales bajos en actividades primarias.	Op. cit.

REFORMA DE SISTEMAS ESTADISTICOS (M)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
M.1.1.	Población. Año del censo más reciente.	Estadística. I.A.S.I. (Washington) Septiembre, 1956. pp. 486-487.
M.1.2.	Población. Año del censo anterior.	Op. cit.
M.2.1.	Vivienda. Año del censo más reciente.	Op. cit.
M.2.2.	Vivienda. Año del censo anterior.	Op. cit.
M.3.1.	Agropecuario. Año del censo más reciente.	Op. cit.
M.3.2.	Agropecuario. Año del censo anterior.	Op. cit.
M.4.1.	Industria. Año del censo más reciente.	Op. cit.
M.4.2.	Industria. Año del censo anterior.	Op. cit.

DIAGNOSTICO ECONOMICO (N)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
N.1.1.	Tendencia de los términos de intercambio. 1950/54.	Boletín económico de América Latina. Suplemento estadístico, CEPAL, (Santiago, Chile). Vol. VI. 1961.
N.1.2.	Tendencia de los términos de intercambio. 1955/59.	Op. cit.
N.2.	Indice de estabilidad de los términos de intercambio.	Op. cit.
N.3.	% comercio interlatinoamericano.	Op. cit.

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
N.4.1.	% composición del producto geográfico bruto. Sector primario 1950/52.	Op. cit.
N.4.2.	% composición del producto geográfico bruto. Sector secundario 1950/52.	Op. cit.
N.4.3.	% composición del producto geográfico bruto. Sector primario 1957/59.	Op. cit.
N.4.4.	% composición del producto geográfico bruto. Sector secundario 1957/59.	Op. cit.
N.5.	Coeficiente de industrialización.	Op. cit.
N.6.	% remuneraciones a factores extranjeros sobre el producto geográfico bruto.	Op. cit.
N.7.	% exportaciones sobre el producto geográfico bruto.	Op. cit.
N.8.1.	Variación del aporte de los sectores primario y secundario, al producto geográfico bruto. Primario.	Op. cit.
N.8.2.	Variación del aporte de los sectores primario y secundario, al producto geográfico bruto. Secundario.	Op. cit.
N.9.	Deterioro de los términos de intercambio entre los quinquenios 50/54 y 55/59.	Op. cit.

(O)

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
O.1.	% Alza de costo de vida a 1961.— Año base 1943 = 100.	International financial statistics. I.M.F. Washington.
O.2.	% Variación del tipo del cambio a 1961.— Año base 1943 = 100.	Op. cit.

INDICADORES GENERALES (X).

Clave	Nombre del Indicador	Fuente
X.1.	Superficie por país.	Pedro C. M. Teichert. Economic policy revolution and industrialization in Latin America. Mississippi, 1959.
X.2.	Densidad por Km. cuadrado.	Op. cit.
X.3.	Tasa media anual crecimiento total (urbano y rural) en %.	Op. cit.
X.4.	Tasa media anual crecimiento urbano, en %.	Op. cit.
X.5.	Millas de carreteras por cada mil millas cuadradas.	Op. cit.
X.6.	Población en miles (1960—).	Boletín económico de América Latina. Suplemento estadístico, CEPAL. (Santiago, Chile). Vol. VI., 1961.
X.7.1.	Indice de crecimiento (base 1960 = 100) Poblacional. 1950 Total.	Op. cit.
X.7.2.	Indice de crecimiento (base 1960 = 100) Poblacional 1970. Total.	Op. cit.

Epílogo

"Mensaje" ha dicho su palabra. Como toda palabra, ésta espera ser acogida en sintonía, en la onda e intención con que ha sido pronunciada, sin ser alterada o bloqueada por receptores mal temperados por la pasión.

Pero no sólo eso. "Mensaje" confía en que su número especial estimulará un diálogo fecundo entre los lectores de nuestra América. Sólo en el diálogo se perfilan las posiciones, se pulen los matices y surte el entusiasmo por la tarea común que nos aguarda. ¡Pero que este diálogo no se quede en "palabras, palabras y palabras" sino que cuaje en energía plasmadora de la realidad! Tal es, en efecto, el sentido íntimo de las palabras: ser vehículo de luz y fuerza para conducir y transformar el mundo.

La situación de epí-logo *en que nos coloca el final de estas páginas nos permite desentendernos del lenguaje técnico de la sociología y del rigor exacto de los números para arrojar una mirada hacia el futuro. Dibujemos con unas pocas pinceladas la nueva faz de nuestra América, el rostro que mostrará al mundo una vez realizadas las reformas aquí señaladas.*

Nuestro número especial está enmarcado por dos exposiciones históricas: una que trata del origen de las revoluciones latinoamericanas y la otra que analiza las causas de su fracaso. Desde las guerras de la Independencia hasta la revolución cubana ha corrido mucha sangre y odio en nuestro suelo. Pero también han florecido idealismos nobles y enaltecedores de lo verdaderamente humano. La revolución cristiana se sabe continuadora de los grandes ideales del pasado y procura encarnarlos en la realidad de hoy, profundizándolos y haciéndolos más puros a la luz de las experiencias adquiridas y de los progresos de la conciencia social. Lejos de ser una utopía que se quisiese implantar en un vacío histórico — a la manera de esas orquídeas tropicales, hermosas, pero que crecen en el aire, sin hundir sus raíces en la tierra — la revolución cristiana reconoce los vínculos que la atan al pasado y tiene plena conciencia de que esto significa a la vez un motivo de optimismo y un fardo que engravece la marcha. Fardo, por cuanto los atavismos y frustraciones del pasado perviven en el presente y en cierta manera lo conforman, dificultando así la tarea de plasmar la sociedad actual según las exigencias del cristianismo y del mundo en desarrollo. Pero también motivo de optimismo, porque la grandeza moral y el espíritu creador de las grandes figuras del pretérito son fuentes de inspiración fecunda para quienes se consagran hoy día a la tarea de moldear un nuevo orden de cosas. Optimismo que descansa, en último término, en la convicción de que el hombre no es un títere movido por los hilos ciegos de las leyes biológicas o de la necesidad histórica, sino un ser capaz de cooperar libremente con Dios e influir así en la creación del orden ***social en que desea vivir.***

La América Latina que surja de esta revolución cristiana será el suelo propicio para el desarrollo de la plena libertad. El grito sagrado de "¡Libertad libertad, libertad!...", que inspirara las gestas gloriosas de los albores de nuestras repúblicas, nos trajo la soberanía frente a los reinos de la vieja Iberia. Mas no fue lo bastante poderoso para sacudir el yugo de otras servidumbres tanto o más duras que aquéllas: la ignorancia, la miseria, el caudillaje político, el favoritismo en la repartición de los cargos públicos, la injusta distribución de bienes y tributos, los nacionalismos estrechos, la falta de abertura a los progresos de los tiempos nuevos, la absorción de toda responsabilidad e iniciativa particular por un Estado demasiado absolutista e hipertrofiado, la burla reiterada del derecho a voto de los ciudadanos, la existencia de férreas capas sociales que imposibilitan a las mayorías el acceso a un nivel más alto de cultura y bienestar material.

Todas estas servidumbres, que en grado mayor o menor han estado o están presentes entre nosotros, son cadenas que aherrojan la libertad e impiden al hombre alcanzar su pleno desarrollo. Frente a ellas el fermento cristiano presiona y golpea las conciencias y las estructuras mismas de la sociedad para que cese ya la opresión y florezcan las condiciones que permitan al hombre realizarse libremente. La revolución cristiana — que sabe lo que puede la esperanza — mira con confianza al día en que el pueblo pueda tocar con sus propios dedos los bienes de la cultura, la propiedad, la producción, la responsabilidad política y social. Esto no sólo le abrirá posibilidades hasta ahora insospechadas de trabajo y bienestar material sino que significará sobre todo un enriquecimiento del hombre y de nuestra misma cultura. En efecto, la realización plena y libre del hombre en todos los niveles de su ser exige que éste tenga a su disposición una cantera rica y variada de posibilidades en la que pueda actuar su libertad creadora y plasmar así su perfección religiosa, moral, social y cultural.

Hay quienes vacilan ante la adopción del ethos cultural de los países más avanzados por miedo de que esto acarree la pérdida de los valores tradicionales de nuestro mundo latinoamericano. Pero este peligro sólo existirá si el acceso a la cultura del desarrollo sigue siendo, como hasta ahora, patrimonio de algunas minorías que viven aisladas del resto de la población por vallas sociales infranqueables. Es el caso de los llamados grupos herodianos. Mas si las puertas de la educación, la propiedad, la salud, la movibilidad social y la vida política real se abriesen para todos, entonces — por la misma anchura y arraigo de esta base de sustentación — desaparecerá el riesgo de que América Latina, perdiendo su propia alma, pase a ser una copia desleída de los países nórdicos. Asimilando los valores auténticos del mundo contemporáneo — y toda verdadera cultura ha de estar deseosa de hacerlo porque jamás las culturas han sido una mónada estática y cerrada — América Latina, lejos de perder por eso su propia faz, los integrará en sus rasgos y les comunicará su propio aire de familia. Yendo más allá de lo puramente folklórico — a fin de no detenernos en la periferia sino entrar en capas más profundas — imaginémosnos, por ejemplo, el colorido y matiz peculiar e irreemplazable que adquiriría la cultura técnica de los países desarrollados al fusionarse con la fuerza imaginativa del mestizo centroamericano, el sentido de clan del aymará y el quechua, el espíritu religioso del negro y el esfuerzo tesonero de las bajas clases medias.

Mirado a la luz de la fe, el cristiano tiene motivos para alegrarse del nuevo rostro de América Latina. Más riqueza para todos, un ritmo de producción más intenso, una seguridad social más eficiente y equitativa y una educación que abra a todos la llave del bienestar y la cultura son concreciones necesarias del fuego divino que impulsa al cristiano a realizar la justicia, la verdad y el amor.

Las reformas tendientes a conjugar la responsabilidad e iniciativa de los individuos y grupos intermedios con la función subsidiaria del Estado son la expresión estructurada del respeto que al cristiano merece la dignidad del hombre y su núcleo más valioso, la libertad.

La creciente solidaridad de los pueblos — a que apuntan todas las integraciones señaladas en este número —, en que todos se sienten unidos a los destinos de los demás, es una verdadera "preparación del Evangelio", el suelo apto para que germine la unidad más profunda, misteriosa y trascendente de los hombres que viven en el Cristo resucitado y glorioso. Así la Iglesia, el Cuerpo y plenitud de Cristo, la comunidad de los que viven en El, se va construyendo sobre la base de la gran comunidad humana.

El cristiano sabe que el esfuerzo por el desarrollo económico, político y social no hará brotar aún el paraíso aquí en la tierra. Seguirá el dolor, seguirá el llanto, la pena, los adioses; seguirán también los egoísmos y las inconstancias de nuestro propio corazón; seguirá siempre nuestra búsqueda incansable por estar con Dios, extasiarnos en su infinitud y embebernos en el diálogo más íntimo y personal con El. Pero esto no quita — y el cristiano también lo sabe — que el esfuerzo humano por mejorar el mundo, reformar sus estructuras y crear nuevas riquezas sea ya un ir plasmando la tierra para que cuando el fuego de Dios la abrase y la convierta en cielo, la encuentre más trabajada, más hermosa, más equitativa, más reflejo del espíritu creador del hombre que es reflejo, a su vez, del Espíritu y del Verbo de Dios.

Habitaciones de gran confort.

Hotel Crillon

AGUSTINAS 1025
TELEFONO 63201
SANTIAGO DE CHILE

Escuela Lito-Tipográfica Salesiana "La Gratitud Nacional"

déle a su
descanso
sabor de
escudo...

LA BEBIDA DEL HOMBRE DE ACCION

COMPAÑIA CERVECERIAS UNIDAS

SOUSA FUEL

¡MIRELO! ESTE ES EL NUEVO COMEDOR DE

LA NUEVA LINEA CIC

PROPORCIONADO... ELEGANTE... HERMOSO...

"LA ARTESANIA ES LA BASE DE LOS MUEBLES CIC"

¡CIC...SEÑOR!

MUEBLES CIC

Algo nuevo en la nueva linea: DISEÑO MODERNO EN ENCINA ANOGALADA
VEALO EN LOS
SALONES DE VENTA DE LA COMPAÑIA COMERCIAL INTERAMERICANA

SANTIAGO
BEAUCHEFF 1621
AL LADO DE LA FABRICA
ESTADO 355
EDIFICIO DE CRISTAL

VALPARAISO
ESMERALDA 1025
FRENTE A EL MERCURIO

TALCA
1 SUR ESQ. 7 ORIENTE

STORANDT

Escuela Lito-Tipográfica Salesiana "La Gratitud Nacional"

Precio del ejemplar: E° 2.—
US$ 1.—

FOR LIBRARY USE ONLY